

ANALISA

1986 - 2

Masalah Strategi Nuklir

Perkembangan Pemikiran Strategi Nuklir Barat

Strategi Penangkalan Nuklir Uni Soviet

Kendala-kendala Parametrik dalam
Perundingan Perlucutan Senjata Amerika Serikat - Uni Soviet

Perundingan Jenewa dan Keamanan di Asia Tenggara

Proliferasi Nuklir dan Permasalahannya



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Pande Radja SILALAH

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
J. PANGLAYKIM
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOYUDO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
J. Soedjati DJIWANDONO

Redaksi Pelaksana

Pande Radja SILALAH
Medelina KUSHARWANTI
S. TJOKROWARDOJO
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Tata Usaha

Harga Rp 750,00 per eksemplar; langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim) Rp 9.000,00, untuk Mahasiswa Rp 6.750,00. Pesanan ke Biro Publikasi CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	70
Perkembangan Pemikiran Strategi Nuklir Barat <i>A.R. SUTOPO</i>	73
Strategi Penangkalan Nuklir Uni Soviet <i>J. Kusnanto ANGGORO</i>	95
Kendala-kendala Parametrik dalam Perundingan Perlucutan Senjata Amerika Serikat - Uni Soviet <i>J. Kusnanto ANGGORO</i>	114
Perundingan Jenewa dan Keamanan di Asia Tenggara <i>J. Soedjati DJIWANDONO</i>	138
Proliferasi Nuklir dan Permasalahannya <i>A.R. SUTOPO</i>	151

Pengantar Redaksi

Salah satu masalah internasional yang sangat penting untuk dikaji dewasa ini adalah persoalan-persoalan yang berhubungan dengan persenjataan nuklir dan strateginya. Sepintas lalu masalah ini merupakan urusan eksklusif negara-negara bersenjata nuklir, khususnya Amerika Serikat dan Uni Soviet, seperti tercermin antara lain dalam proses perundingan pengawasan senjata. Tetapi sebenarnya masalah ini telah menjadi perhatian dan keprihatinan negara-negara di dunia pada umumnya seperti dalam pembicaraan di Komisi Perlucutan Senjata PBB. Meskipun demikian, di banyak negara Dunia Ketiga perhatian itu terutama baru tumbuh di kalangan terbatas. Di Indonesia misalnya, walaupun telah terdapat perhatian dan keprihatinan mengenai masalah persenjataan nuklir dunia, masyarakat belum banyak memperoleh informasi yang memadai khususnya yang ditulis dalam bahasa Indonesia. Padahal bidang ini merupakan bidang yang sebenarnya terlalu penting bagi stabilitas dan keamanan internasional untuk dibiarkan begitu saja.

ANALISA terbitan Februari 1986 ini menyuguhkan karangan-karangan yang berkaitan dengan bidang-bidang tersebut. Lima karangan yang dimuat kali ini merupakan bagian dari usaha-usaha memberikan informasi dan memahami kompleksitas bidang strategi dan persenjataan nuklir dalam suatu terbitan khusus yang relatif agak terpadu. Maksud utamanya adalah juga untuk mengisi kelangkaan kepustakaan dalam bidang ini yang ditulis dalam bahasa Indonesia dan oleh orang-orang Indonesia sendiri. Maksud demikian ini juga didorong oleh makin meningkatnya minat kalangan akademisi dan praktisi terhadap bidang strategi nuklir sementara bacaan-bacaan mengenai bidang ini dalam bahasa Indonesia masih langka, tersebar dalam beberapa jenis terbitan, dan umumnya mengenai kasus-kasus tertentu yang dibahas secara terpisah. Apa yang ditulis dalam edisi ini adalah serangkaian masalah-masalah pokok dalam bidang strategi nuklir dalam konteks stabilitas dan keamanan internasional, terutama yang berkaitan dengan perdebatan-perdebatan dewasa ini.

Masalah utama yang mendominasi percaturan strategi nuklir selama empat dasawarsa ini adalah strategi nuklir negara-negara adikuasa. Jika dewasa ini

persoalan kelangsungan hidup umat manusia dimasalahkan, khususnya dalam kaitan konflik bersenjata, maka strategi nuklir Barat dan Uni Soviet harus difahami, sekurang-kurangnya mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi landasan kebijaksanaan pertahanan dan militer mereka. Akibat-akibat jangka pendek dan jangka panjang konflik nuklir sebagian besar tergantung pada kebijaksanaan mereka. Dari sebab itu, dua tulisan pertama berusaha memahami acuan berpikir negara-negara adikuasa dalam bidang nuklir dan kaitannya dengan stabilitas strategis global. Yang pertama adalah karangan A.R. SUTOPO tentang "Perkembangan Pemikiran Strategi Nuklir Barat" dan yang kedua oleh J. Kusnanto ANGGORO berjudul "Strategi Penangkalan Nuklir Uni Soviet." Kedua tulisan ini mengungkapkan dinamika pemikiran strategis yang terjadi di antara dua kekuatan nuklir yang saling melihat pihak lain sebagai sumber ancaman utama bagi keamanan masing-masing dan para sekutunya, baik dalam konteks kepentingan nasional dan ideologisnya, maupun tingkat kesiapsiagaan yang dibutuhkan guna menghadapi kemungkinan-kemungkinan konflik di antara mereka.

Dari satu segi, kesiapsiagaan menghadapi kemungkinan konflik itu mendorong masing-masing negara adikuasa memperkuat diri dengan sejumlah besar persenjataan nuklir strategis. Akan tetapi penempatan persenjataan strategis secara besar-besaran dan tak terkendali ternyata mempunyai paradoksnya sendiri: Jumlah dan kualitas persenjataan yang dioperasikan secara terus-menerus meningkat justru dianggap dapat mengundang risiko-risiko besar bagi keamanan masing-masing dan bukannya memperteguh tingkat keamanannya. Karena itu salah satu cara untuk memperkecil paradoks ini adalah dengan melakukan pengawasan persenjataan di antara kedua belah pihak. Tujuan utama dari pengawasan persenjataan adalah untuk mewujudkan stabilitas strategis sehingga konflik nuklir yang dahsyat dapat dihindari hingga titik minimal. Namun dalam kenyataannya pengawasan persenjataan ini tidak mudah dicapai dan merupakan suatu proses perundingan yang melibatkan berbagai faktor yang justru menjadi kendala utama. Masalah kendala-kendala dalam pengawasan persenjataan ini ditulis oleh J. Kusnanto ANGGORO dalam karangan ketiga berjudul "Kendala-kendala Parametrik dalam Perundingan Perlucutan Senjata Amerika Serikat-Uni Soviet."

Jika pengawasan persenjataan melalui perundingan-perundingan antara negara-negara adikuasa dipandang sebagai sesuatu yang "baik" bagi stabilitas strategisnya sehingga konflik bersenjata di antara mereka dapat dihindari, menjadi persoalan apakah keadaan serupa juga akan terjadi di berbagai kawasan dunia yang tidak dapat dilepaskan sama sekali dari konteks kepentingan negara-negara adikuasa. Bukan lagi menjadi rahasia bahwa negara-negara besar dengan alasan masing-masing mempunyai kepentingan-kepentingan di berbagai kawasan dunia, yang tidak jarang saling bertentangan an-

tara satu dengan lainnya. Meningkatnya ketegangan hubungan antara negara-negara adikuasa seringkali juga berarti meningkatnya konflik-konflik mereka di berbagai kawasan dunia di mana mereka juga beranggapan memperparahkan kepentingannya. Apakah perundingan-perundingan pengawasan senjata yang diaktifkan kembali oleh negara-negara adikuasa di Jenewa akhir-akhir ini, setelah terhenti untuk beberapa saat, juga mempunyai gema di berbagai kawasan dunia yang sedang menghadapi konflik? Lebih khusus lagi, apakah Perundingan Jenewa sekarang mempunyai efek positif dalam usaha-usaha penyelesaian konflik di kawasan Asia Tenggara? J. Soedjati DJIWAN-DONO dalam analisisnya berjudul "Perundingan Jenewa dan Keamanan di Asia Tenggara" mengulas kaitan-kaitan tersebut dan kemungkinan efek-efeknya di masa yang akan datang bagi Asia Tenggara.

Tidak semua konflik di berbagai kawasan dunia dapat begitu saja dihubungkan dengan kepentingan negara-negara besar, khususnya negara-negara adikuasa. Terdapat sejumlah negara di kawasan-kawasan dunia yang secara langsung maupun tidak langsung berselisih dengan salah satu atau beberapa negara besar. Tetapi tidak kurang banyaknya negara-negara regional yang berselisih dengan negara-negara tetangganya karena berbagai alasan. Dalam situasi demikian itu, salah satu dimensi penting yang terlibat adalah usaha-usaha yang dilakukan oleh masing-masing pihak yang bersengketa untuk memperkuat posisinya dengan membangun kekuatan militer, termasuk kemungkinan untuk memiliki persenjataan nuklir. Kemungkinan seperti ini tidak tertutup oleh karena adanya sejumlah negara yang secara teknologis dalam waktu relatif singkat dapat membuat atau mendapatkan persenjataan nuklir, baik secara langsung maupun tidak langsung. Akan tetapi pertimbangan sesuatu negara untuk memiliki persenjataan nuklir atau tidak adalah jauh lebih kompleks, yang mencakup aspek-aspek militer, politik-diplomatik, dan ekonomi, baik bagi dirinya sendiri, bagi kawasannya maupun dalam kaitan dengan situasi global. Dalam karangan terakhir, A.R. SUTOPO secara agak teoretis membicarakan persoalan proliferasi senjata nuklir yang mungkin bisa terjadi di masa depan dalam karangannya tentang "Proliferasi Nuklir dan Permasalahannya."

Itulah beberapa pokok persoalan yang dibicarakan dalam ANALISA edisi ini. Tentu masih terdapat sejumlah masalah lain yang erat hubungannya dengan strategi dan persenjataan nuklir yang tidak dibicarakan sama sekali di salah satu karangan-karangan itu. Oleh karena itu, beberapa persoalan dan masalah yang dipandang perlu untuk dibicarakan lagi dalam kaitan ini akan dibicarakan dalam ANALISA yang akan terbit kemudian.

Perkembangan Pemikiran Strategi Nuklir Barat

A.R. SUTOPO*

Perdebatan yang paling menonjol dalam bidang strategi pertahanan setelah Perang Dunia II berkisar pada peranan persenjataan nuklir. Mengingat hebatnya daya hancur yang dihasilkan oleh persenjataan nuklir, yang dalam bentuknya yang primitif dibuktikan di Hiroshima dan Nagasaki menjelang akhir Perang Dunia II, persoalan yang harus dijawab adalah bagaimana persenjataan nuklir ini dipergunakan untuk mencapai tujuan-tujuan politik dan keamanan? Masalahnya menjadi makin relevan oleh karena jenis persenjataan ini kini tidak dimonopoli oleh satu negara sehingga fungsi militernya harus ditempatkan secara proporsional dengan tujuan-tujuan (politik) yang hendak dicapai. Hal itu berarti bahwa dimensi teknis persenjataan sendiri bukanlah satu-satunya aspek yang menentukan dalam hubungan-hubungan keamanan antar negara.

Dalam pemikiran strategi nuklir Barat, khususnya Amerika Serikat, selama 40 tahun ini pada dasarnya persenjataan nuklir berperanan utama sebagai penangkal terhadap agresi. Karena itu dapat dikatakan bahwa tema pokok dalam pemikiran Barat mengenai strategi nuklir adalah pada teori deterrence (penangkalan). Dalam hubungan antar negara, khususnya dalam perang, menangkal (to deter) berarti mencegah lawan memulai perang karena adanya ancaman perlawanan yang akan menimbulkan kerugian dan korban yang lebih besar sehingga tidak sebanding dengan tujuan yang hendak dicapai melalui penggunaan kekerasan. Ini berarti bahwa, sekurang-kurangnya secara implisit, pihak yang bersandar pada teori deterrence pada dasarnya berada dalam posisi yang defensif, dalam pengertian bahwa ia tidak akan memulai menyerang lawan demi memelihara keamanannya. Dalam perspektif sejarah sudah barang tentu tidak semua upaya penangkalan berakhir dengan ke-

*Staf CSIS

berhasilan, terutama bila orang berbicara mengenai tingkat konflik yang melibatkan persenjataan konvensional. Tetapi dalam zaman persenjataan nuklir dewasa ini banyak orang percaya bahwa tidak terjadinya perang nuklir sejak berakhirnya Perang Dunia II adalah karena bekerjanya teori deterrence tersebut.

Setelah berakhirnya Perang Dunia II, persepsi Barat berubah dalam melihat ancaman militer langsung bagi keamanan mereka. Uni Soviet yang dalam Perang Dunia II merupakan sekutu negara-negara Eropa Barat dan Amerika Serikat melawan Nazi Jerman kemudian dilihat sebagai sumber ancaman militernya yang utama karena sifat dan ideologi negara itu dianggap sangat agresif. Persepsi demikian itu terus berlangsung hingga kini meskipun dalam kurun waktu empat puluh tahun ini terdapat nuansa-nuansa dari waktu ke waktu, kadangkala intensitasnya meningkat dan kadangkala menurun. Karena itu strategi deterrence nuklir Barat, dalam hal ini lebih khusus Amerika Serikat, ditujukan terhadap Uni Soviet yang pada akhir dasawarsa 1940-an juga telah menguasai persenjataan nuklir. Dengan kata lain, strategi nuklir Barat terutama ditujukan untuk menghadapi Uni Soviet dalam bidang militer sebagai bagian dari strategi pembendungan (containment) terhadap apa yang dilihat sebagai bahaya ekspansi komunisme.

Telaah berikut ini akan membicarakan strategi nuklir Amerika Serikat, yang hingga batas-batas tertentu juga merupakan strategi Barat, sebagai salah satu cara menghadapi ancaman Soviet dari sudut militer. Karena luasnya bidang ini, telaah ini hanya akan mengemukakan hal-hal yang kiranya pokok dalam pemikiran Barat mengenai strategi nuklir ini dalam perspektif sejarahnya. Dalam kaitan ini, secara sambil lalu akan dikemukakan juga bagaimana reaksi Soviet terhadap strategi nuklir yang ditempuh oleh Barat itu.

LATAR BELAKANG: ERA MONOPOLI

Dari tahun 1945 hingga 1949 Amerika Serikat memonopoli penguasaan persenjataan nuklir. Dalam periode ini perhatian orang belum terlalu banyak dicurahkan kepada peranan politik dan militer persenjataan nuklir oleh karena masih terbiasa dengan pemikiran perang konvensional. Walaupun orang telah mengetahui bahwa akibat pemboman terhadap Hiroshima dan Nagasaki sangat dahsyat, masih banyak pihak yang merasa skeptis mengenai dampak teror dari persenjataan nuklir pada suatu perang di masa depan. Hal ini disebabkan terutama karena adanya kendala-kendala dalam memproduksi jenis persenjataan itu, khususnya pada saat-saat awal seperti yang dialami sendiri oleh Amerika Serikat, sehingga jumlah yang dikuasainya hingga kurun waktu tertentu akan terbatas. Selain itu, adanya perkembangan yang telah tampak

dalam sistem pertahanan udara juga menyebabkan skeptisnya para pemikir mengenai kemampuan misi pemboman nuklir untuk segera dapat mengakhiri konflik/perang.

Walaupun dalam periode tersebut Amerika Serikat memonopoli penguasaan persenjataan nuklir, sejak semula telah terdapat kesadaran bahwa cepat atau lambat, bila tidak ada suatu mekanisme yang mencegahnya, negara-negara lain pasti akan mengikuti jejak dalam mengembangkan dan membuat jenis persenjataan serupa. Akan tetapi kesadaran demikian itu mempunyai konsekuensi adanya pemikiran yang tidak sama mengenai peranan persenjataan nuklir dalam strategi di masa depan. Di satu pihak, terdapat sekelompok orang yang percaya bahwa manusia dapat mengembangkan pikiran dan sikap hidupnya untuk hidup berdampingan dengan persenjataan nuklir. Penguasaan sistem persenjataan itu oleh berbagai pihak di masa depan, dan karena daya hancurnya yang dahsyat, mendorong mereka beranggapan bahwa pertahanan terhadap serangan nuklir praktis tidak dapat dilakukan dan kota-kota besar, sebagai pusat pemukiman dan industri, sangat rawan terhadap ancaman nuklir. Berdasarkan pemikiran demikian itu mereka berpendirian bahwa jika selama ini fungsi utama kekuatan militer adalah untuk memenangkan perang, maka sejak sekarang fungsi itu adalah untuk menghindari terjadinya perang. Pikiran demikian dikemukakan oleh Bernard Brodie dalam bukunya *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order* pada tahun 1946. Dalam perkembangan-perkembangan selanjutnya pemikiran ini terjelma dalam pandangan mengenai deterrence yang berdasarkan pada anggapan mengenai kehancuran timbal-balik.

Di lain pihak, terdapat sekelompok orang yang berpandangan bahwa perang di masa depan, seperti halnya di masa lalu, tidak dapat dihindarkan meskipun ada persenjataan nuklir. Karena itu mereka menganjurkan agar Amerika Serikat mempersiapkan segala sesuatunya sehingga dapat memenangkan perang jika hal itu terjadi. Mereka beranggapan bahwa ketakutan terhadap adanya pembalasan tidak harus berarti bahwa lawan tidak akan menyerang, tetapi justru dapat merangsangnya untuk melakukan serangan lebih dahulu. Pengalaman serangan mendadak terhadap Pearl Harbour oleh Jepang dipergunakan sebagai salah satu contoh untuk memperkuat anggapan itu. Tetapi mereka juga beranggapan bahwa dalam zaman nuklir perang tidak dapat dimenangkan dengan menghancurkan pusat-pusat perkotaan (yang merupakan tempat tinggal penduduk) dan pusat-pusat ekonomi dan industri lawan. Kemenangan dapat dicapai apabila kekuatan militer lawan dapat dihancurkan sehingga tidak dapat lagi melakukan perlawanan yang berarti. Karena itu suatu kekuatan yang jauh melampaui kekuatan lawan harus dimiliki. Pemikiran demikian ini dalam perkembangannya tercermin dalam gagasan mengenai doktrin "counterforce," yaitu memusatkan penghancuran pada sasaran-

sasaran militer lawan dan menghindari terjadinya kerusakan di kalangan penduduk sipil hingga sesedikit mungkin. Pemikiran demikian ini dikemukakan oleh William Liscum Borden dalam bukunya *There Will Be No Time: The Revolution in Strategy* pada tahun 1946. Dua aliran pemikiran inilah yang kemudian mempengaruhi kebijaksanaan pertahanan, khususnya strategi nuklir, Amerika Serikat terhadap Uni Soviet.

Meningkatnya konflik Timur-Barat setelah usainya Perang Dunia II makin mendorong perhatian yang lebih besar kepada perimbangan kekuatan militer kedua pihak. Uni Soviet, setelah Jerman dikalahkan, kini dianggap sebagai sumber utama ancaman terhadap negara-negara Eropa Barat oleh karena pada masa itu secara militer Uni Soviet menjadi negara terbesar di daratan Eropa. Lagi pula, setelah Perang Dunia II berakhir negara-negara Barat segera melakukan demobilisasi kekuatan militer mereka, sedangkan Uni Soviet terus mempertahankan jumlah kekuatan militernya padahal ia dianggap mewarisi sifat-sifat agresif Kekaisaran Russia dan secara ideologis negara ini dipandang agresif. Karena itu apabila konflik militer dengan Uni Soviet terjadi di Eropa maka senjata nuklir akan dipergunakan secara dini guna segera mengakhiri peperangan. Untuk itu maka dikembangkan pesawat-pesawat pembom jarak jauh guna mengurangi ketergantungan operasinya pada basis-basis di luar negeri. Tujuan utamanya adalah untuk menahan laju kekuatan musuh, terutama untuk menghancurkan kekuatan garis belakang yang menjadi penopang kekuatan di front terdepan, dan menghancurkan sasaran-sasaran sosial dan ekonominya guna memaksa musuh menyerah atau menghentikan perang (strategic bombings).

Pemikiran demikian itu, meskipun diperdebatkan apakah betul-betul akan menciutkan nyali musuh (Uni Soviet) karena justru dengan cara itu propaganda mengenai agresivitas dunia luar terhadap Uni Soviet mendapatkan alasan sehingga hasilnya justru yang sebaliknya, terutama dipengaruhi oleh kenyataan bahwa Amerika Serikat masih memonopoli persenjataan nuklir. Masalahnya menjadi lebih rumit ketika pada tahun 1949 dunia Barat, khususnya Amerika Serikat, dikejutkan oleh keberhasilan Soviet dalam uji cobanya yang pertama dalam persenjataan nuklir. Cepat atau lambat, bila pemikiran demikian ini terus diikuti, Amerika Serikat juga akan menghadapi kemungkinan serangan balasan dari kekuatan nuklir Uni Soviet bila dalam suatu peperangan di Eropa persenjataan nuklir dipergunakan.

Uni Soviet sendiri, karena pengalaman beberapa kali menjadi korban serangan militer dari luar, baik sebelum menjadi komunis (Russia) maupun sejak itu, selalu cenderung menempatkan diri dalam posisi yang defensif, terutama dalam konteks kekuatan militer. Karena itu ia merasa berkepentingan untuk mempertahankan dan memperteguh posisinya di negara-negara Eropa

Timur setelah berakhirnya Perang Dunia II guna memperkuat perimeter pertahanannya. Di mata negara-negara Barat usaha-usaha Soviet untuk tetap mempertahankan dan memperteguh posisinya di negara-negara Eropa Timur ini dipandang sebagai bukti dari agresivitas dan ekspansi ideologi Soviet. Untuk menghadapinya negara-negara Barat antara lain melakukan serangkaian usaha yang bersifat tidak saja militer seperti yang diutarakan di atas tetapi juga melalui usaha-usaha sosial, ekonomi, dan politik, seperti tercermin dalam Marshall Plan yang juga ditawarkan kepada negara-negara Eropa Timur, pembentukan NATO di Eropa Barat, dan usaha-usaha untuk terus mendesak dibentuknya pemerintahan-pemerintahan yang demokratis di negara-negara Eropa Timur, yang sebenarnya telah digarap oleh Uni Soviet. Usaha-usaha tersebut tentu saja dipandang oleh Uni Soviet sebagai cerminan dari keinginan negara-negara Barat yang kapitalis dan imperialis untuk tetap membuat Uni Soviet lemah.

Karena makin gencarnya usaha-usaha Barat dalam menghadapi Uni Soviet, seperti antara lain terwujud dalam politik pembendungan (containment) dan pembentukan NATO, maka makin terasa pula bagi para pemimpin Soviet untuk memperkuat posisinya, terutama karena makin tampak Amerika Serikat menjadi ancaman karena kuatnya negeri itu baik secara ekonomi maupun militer, yang diperkuat dengan persenjataan nuklir. Akibatnya adalah bahwa mau tidak mau Uni Soviet juga harus memperkuat kedudukannya dengan tidak mudah tunduk kepada "intimidasi" Barat tersebut. Kekuatan militernya setelah Perang Dunia II terus dipertahankan dan pada bulan Agustus 1949 ia menunjukkan kemampuannya dalam persenjataan nuklir. Keadaan demikian ini makin menjauhkan hubungan antara Barat dan Uni Soviet.

Akibatnya strategi Amerika Serikat yang berdasarkan pada monopoli senjata nuklir sebagai penjamin keamanan Eropa Barat mulai dipertanyakan efektivitasnya. Karena itu, di samping Amerika Serikat harus terus meningkatkan kemampuan kekuatan nuklirnya, termasuk dalam mengembangkan bom hidrogen, negara-negara Barat juga harus memperkuat diri dalam pertahanan konvensional. Barat sadar bahwa cepat atau lambat Uni Soviet akan mampu menangkal pemboman-pemboman nuklir yang dilakukan oleh Amerika Serikat karena Uni Soviet juga telah mempunyai kemampuan untuk memproduksi jenis persenjataan serupa. Dalam suatu laporan tahun 1950 yang disebut NSC-68 oleh Dewan Keamanan Nasional (NSC) disebutkan, antara lain, bahwa dalam waktu empat tahun mendatang (1954) Uni Soviet akan mempunyai cukup persenjataan nuklir dan mampu mempergunakannya terhadap sasaran-sasaran di daratan Amerika Serikat. Itulah sebabnya nasihat yang diberikan oleh NSC adalah, selain Amerika Serikat harus terus meningkatkan kekuatan nuklirnya untuk menangkal nuklir Soviet, negara-negara Barat harus juga meningkatkan pertahanan konvensionalnya guna menghadapi

kekuatan konvensional Soviet yang pada saat itu sangat besar. Bila usaha ini dilalaikan maka Uni Soviet dengan mempergunakan kekuatan konvensional-nya dapat menjadi ancaman yang serius atau dapat melakukan "pemerasan" politik terhadap Eropa Barat.

Tampaklah bahwa NSC-68 pada dasarnya juga menunjuk pada adanya hubungan antara kekuatan konvensional dan nuklir dalam strategi pertahanan Barat. Implikasi dari pemikiran NSC-68 ini adalah bahwa Amerika Serikat akan melakukan perlombaan senjata dengan Uni Soviet untuk mewujudkan usaha penangkalannya. Tetapi sementara kekuatan konvensional Barat pada waktu itu masih lebih kecil daripada kekuatan Soviet, pilihan satu-satunya bagi Amerika Serikat untuk menangkal Uni Soviet hingga sekurang-kurangnya tercapai suatu pembangunan kekuatan konvensional yang memadai di Barat adalah menyandarkan diri pada keunggulan nuklirnya. Meskipun kemudian ternyata Amerika Serikat segera meningkatkan kekuatan konvensional-nya dan memberikan bantuan militer kepada sekutu-sekutunya di Eropa Barat. Hal ini terjadi terutama karena tidak lama setelah NSC-68 dikeluarkan, pecah Perang Korea yang langsung melibatkan komitmen Amerika Serikat. Sedang kesediaan negara-negara Barat untuk meningkatkan kekuatan konvensional-nya ternyata tidak terwujud karena keengganan mereka sendiri untuk meningkatkan anggaran militernya, yang memang sangat mahal, dengan mengorbankan pembangunan sosial dan ekonominya yang hancur dalam Perang Dunia II.

Masih berkaitan dengan Perang Korea, ada satu hal penting yang perlu dikemukakan sehubungan dengan strategi Amerika Serikat. Walaupun dalam keadaan tertentu Amerika Serikat mengancam akan mempergunakan persenjataan nuklirnya terhadap RRC dan Uni Soviet, misalnya karena peranan mereka dalam Perang Korea, ternyata dalam menghadapi konflik konvensional di luar wilayahnya sendiri jawaban Amerika Serikat bukanlah secara dini mempergunakan senjata-senjata nuklirnya untuk segera mengakhiri perang. Akan tetapi berlarut-larutnya Perang Korea tampaknya turut berpengaruh pada pemerintahan yang kemudian tampil menggantikan pemerintahan Presiden Truman yang memandang makin pentingnya kekuatan nuklir untuk menghadapi agresi dan provokasi komunis.

STRATEGI "MASSIVE RETALIATION"

Presiden Eisenhower yang menggantikan Truman mengajukan doktrin pertahanan baru yang disebut sebagai "massive retaliation" (pembalasan secara besar-besaran). Dalam pemikiran strategi massive retaliation ini kekuatan nuklir strategis dan taktis Amerika Serikat dipergunakan tidak saja

untuk menangkal serangan nuklir terhadap Amerika Serikat dan negara-negara sekutunya, tetapi juga untuk menangkal setiap bentuk penggunaan kekerasan oleh negara-negara komunis terhadap negara lainnya di seantero dunia. Keblaksanaan ini diambil dengan alasan karena tidak ada satu kekuatan setempat pun di berbagai bagian dunia yang akan mampu menghadapi kekuatan militer Soviet. Karena itu kekuatan-kekuatan militer setempat harus diperkuat dengan bantuan penangkalan dari suatu kekuatan pembalasan yang dilakukan secara besar-besaran. Meskipun kekuatan militer konvensional masih diperhitungkan juga peranannya, dalam strategi "massive retaliation" peranan senjata-senjata nuklir untuk menangkal Uni Soviet (dan pada waktu itu juga RRC) sangat ditonjolkan.

Memang dalam strategi massive retaliation tidak disebutkan *perincian* bagaimana senjata-senjata nuklir itu akan dipergunakan untuk menghadapi strategi massive retaliation sebagai penangkal terhadap ancaman Soviet. Keterlibatan Amerika Serikat dalam Perang Korea telah banyak menguras anggaran militer dan kalau pemerintahnya harus terus memelihara dan meningkatkan kekuatan konvensionalnya dalam tingkat yang besar dan dalam waktu yang bersamaan juga harus meningkatkan kemampuan nuklir strategisnya, ekonomi negeri itu akan menghadapi beban yang berat. Kedua, pihak pemerintah lebih cenderung menekankan usaha-usaha memanfaatkan teknologi nuklir guna mengembangkan bom-bom hidrogen yang daya rusaknya sangat hebat disertai dengan pengembangan pembom-pembom berat sebagai wahana untuk mengemban tugas pemboman strategis, dan mengembangkan jenis persenjataan nuklir ukuran kecil, yang dikenal sebagai senjata nuklir taktis, untuk mendukung pertahanan negara-negara setempat yang menghadapi ancaman Soviet. Ini semua tercermin dalam pembangunan pembom jarak jauh B-52 untuk mengemban misi pembom nuklir strategis yang mulai operasional pada tahun 1955 dan penempatan senjata-senjata nuklir taktis di Eropa mulai tahun 1953.

Titik berat strategi penangkalan "massive retaliation" yang bertumpu pada kekuatan nuklir ini tampak mengandung kelemahan-kelemahan. Pertama, kelemahan terletak pada alasan yang mendasari strategi massive retaliation itu sendiri. Strategi ini diharapkan tidak saja dapat menangkal ancaman Soviet terhadap Amerika Serikat tetapi juga untuk menangkal ancaman Soviet terhadap Eropa Barat. Akan tetapi untuk menghadapi suatu konflik militer konvensional di medan Eropa dan tempat-tempat lain di luar Amerika, diragukan sekali apakah Amerika Serikat akan mempergunakan senjata nuklirnya untuk membom sasaran-sasaran di Uni Soviet. Pengalaman Perang Korea menunjukkan bahwa dalam suatu konflik konvensional Amerika Serikat berusaha sekali untuk mengendalikan diri agar konflik itu tetap ter-

batas pada tingkat itu dengan tidak menggunakan senjata nuklirnya guna segera mengakhiri perang. Berlarut-larutnya pengalaman Amerika Serikat di Korea ini ingin dicegah terulang kembali melalui doktrin massive retaliation. Tetapi ketika terjadi krisis Suez, yaitu invasi Inggris, Perancis dan Israel terhadap Mesir tahun 1956, Uni Soviet mengancam akan melakukan intervensi termasuk dengan kemungkinan menggunakan rudal-rudalnya terhadap sekutu Amerika Serikat di NATO tersebut. Meskipun pembom-pembom Amerika Serikat sebagian disiapkan menghadapi kemungkinan ancaman tersebut, pada dasarnya Amerika Serikat tidak sepenuhnya berada di belakang Inggris dan Perancis dalam krisis Suez. Kenyataan ini menunjukkan bahwa ada batas-batas tertentu dalam komitmen Amerika Serikat di luar negeri, khususnya di luar kerangka NATO, sehingga Amerika Serikat juga tidak mengancam Uni Soviet akan melakukan pemboman nuklir. Demikian pula dalam kasus ancaman Cina terhadap Taiwan dan dalam menghadapi kemungkinan kekalahan Perancis di Vietnam dalam pertempuran Dienbienphu, dapat dilihat bahwa Amerika Serikat tidak secara otomatis mempergunakan kekuatan nuklirnya guna menghadapi ancaman komunis.

Kedua, agar efek deterrent dari strategi massive retaliation efektif Amerika Serikat harus berada dalam posisi yang benar-benar tidak rawan terhadap serangan nuklir balasan dari Uni Soviet. Setelah Uni Soviet mempunyai persenjataan nuklir dan mengembangkan pembom-pembom jarak jauh, meskipun kemampuannya dalam dasawarsa 1950-an itu masih terbatas, Amerika Serikat tidak dapat menjamin dirinya terhindar dari pembalasan pemboman Soviet. Pembom-pembom Soviet yang dikembangkan pada awal dasawarsa 1950-an bagaimanapun telah mampu mencapai daratan Amerika Serikat setidaknya dalam misi sekali jalan. Pembangunan-pembangunan di masa depan bisa berarti bahwa pembom-pembom Soviet akan dibuat untuk mengemban misi pemboman bolak-balik terhadap Amerika Serikat, suatu keadaan yang makin menggoyahkan anggapan tentang efektivitas strategi massive retaliation.

Ketiga, pada waktu doktrin massive retaliation diumumkan Amerika Serikat sendiri belum mempunyai sarana yang memadai untuk dapat benar-benar menimbulkan kehancuran yang dapat memaksa Uni Soviet untuk bertekuk lutut. Misi pemboman Amerika Serikat terhadap Uni Soviet masih tergantung pada pangkalan-pangkalan udara di Inggris dan Eropa Barat, setidaknya hingga tahun 1955 ketika pembom B-52 memasuki jajaran pembom strategis Amerika Serikat. Padahal dalam persenjataan konvensional kekuatan Barat di Eropa tidak dapat menghadapi kekuatan darat Uni Soviet andaikata Uni Soviet benar-benar berusaha menduduki seluruh Eropa Barat. Bila itu terjadi, Amerika Serikat akan kehilangan pangkalan-pangkalan udara yang dibutuhkan untuk dapat mencapai sasaran-sasaran strategis di Uni

Soviet, sehingga konsekuensinya Amerika Serikat tidak dapat menangkalkan ancaman konvensional Soviet menurut skenario yang dibangun berdasarkan strategi massive retaliation ini.

Guna mengatasi kelemahan-kelemahan yang ada dalam strategi massive retaliation ini setelah pertengahan dasawarsa 1950-an di Amerika Serikat dikembangkan pemikiran mengenai *perang nuklir terbatas* sebagai pelengkap strategi massive retaliation. Oleh karena tidak semua bentuk ancaman agresi terhadap Barat dapat ditangkal dengan pemboman secara besar-besaran terhadap sasaran-sasaran langsung di dalam wilayah Soviet, penggunaan senjata-senjata nuklir taktis yang telah ditempatkan di negara-negara sekutu Amerika Serikat dipandang akan dapat mengatasi ancaman serangan kekuatan konvensional. Secara demikian penempatan senjata-senjata nuklir taktis Amerika Serikat di Eropa Barat, yang sudah mulai dilakukan sejak tahun 1953, diperluas ke negara-negara sekutu Amerika Serikat dan tempat-tempat di Asia yang berdekatan dengan Uni Soviet (dan RRC), sehingga kemampuan pertahanan setempat dianggap dapat ditingkatkan dalam menghadapi ancaman komunis. Artinya, beban dan harga yang harus dibayar dalam pelaksanaan politik pembendungan terhadap negara-negara komunis secara militer makin dapat diterima oleh Amerika Serikat, yaitu adanya pilihan selain melakukan pemboman besar-besaran terhadap Uni Soviet atau tidak melakukannya sama sekali dalam menghadapi tingkat ancaman yang ada.

Akan tetapi penambahan dengan pemikiran mengenai perang nuklir terbatas ini bukan berarti bahwa strategi penangkalan ini tidak mengandung kelemahan-kelemahan. Kalau memang Uni Soviet agresif, ia justru mendapat rangsangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang "kurang" berbahaya karena terhadap tindakan-tindakan lokal ia kini mengetahui strategi massive retaliation tidak berdaya. Kemungkinan terjadinya konflik-konflik lokal dengan menggunakan kekerasan, dan karena itu perang nuklir terbatas, menjadi makin besar. Di sini tampaknya terjadi paradoks: jika perang nuklir terbatas ditempuh oleh Barat dan Uni Soviet juga mempergunakan senjata-senjata nuklir taktisnya untuk menghadapi "kemenangan" Barat dalam konflik terbatas itu, peningkatan penggunaan senjata strategis hanyalah konsekuensi dari perang nuklir terbatas. Jadi, pada akhirnya tujuan untuk menghindari perang nuklir secara besar-besaran tidak tercapai juga, sebab keunggulan kekuatan konvensional Soviet akan berarti pendudukan terhadap wilayah-wilayah yang ingin dipertahankan oleh Amerika Serikat melalui penggunaan senjata-senjata nuklir taktisnya, sedangkan Uni Soviet tidak akan tinggal diam membiarkan kekuatan konvensionalnya hancur tanpa mempergunakan kekuatan nuklir taktisnya untuk menghadapi lawan. Eskalasi ke perang nuklir global adalah kelanjutannya.

Reaksi Uni Soviet terhadap strategi massive retaliation terlihat dari kemauannya untuk membangun persenjataan-persenjataan ofensifnya supaya dapat "mengimbangi" skenario terjelek yang bakal dihadapinya dari Barat karena strategi massive retaliation itu. Dalam pandangan Soviet strategi massive retaliation yang ditopang oleh penempatan senjata-senjata strategis jarak jauh (pembom berat) dan penempatan rudal-rudal jarak menengah dan taktis di wilayah-wilayah yang berdekatan dengan Uni Soviet, tidak menutup kemungkinan bagi Amerika Serikat untuk melakukan serangan pendadakan/serangan pertama. Oleh karena itu, untuk mencegah Amerika Serikat memenangkan perang nuklir, Uni Soviet juga mengembangkan persenjataan strategis jarak jauh yang dapat mencapai daratan Amerika Serikat. Semula Uni Soviet juga mengikuti Amerika Serikat mengembangkan pembom berat sebagai wahana untuk mengemban misi strategisnya. Tetapi tampaknya pilihan ini tidak terlalu berhasil sehingga Uni Soviet kemudian lebih menekankan pengembangan rudal balistik antar benua. Dalam bidang ini ternyata kemudian Uni Soviet lebih dahulu menunjukkan kemampuannya membangun kekuatan ICBM, sejalan dengan keberhasilannya meluncurkan satelit Sputnik pada tahun 1957, sehingga menjelang akhir dasawarsa 1950-an itu kekhawatiran mengenai jurang rudal (missile gap) di Amerika Serikat menjadi salah satu pokok perdebatan yang menonjol.

Kemudian Uni Soviet juga menempatkan rudal-rudal jarak pendek dan menengah yang ditujukan untuk menghadapi kekuatan-kekuatan Barat yang dekat dengan wilayah Soviet, di samping membangun kekuatan udara jarak menengah yang besar. Sistem persenjataan yang demikian itu jelas ditujukan untuk menghadapi ancaman yang datang dari wilayah-wilayah di sekitarnya di mana terdapat persenjataan-persenjataan nuklir Amerika Serikat. Itu semua masih disertai dengan sikap Soviet yang keras seperti ancaman untuk mempergunakan kekuatan nuklirnya dalam menghadapi krisis Suez tahun 1956, meskipun ancaman itu dikeluarkan hanya setelah jelas bahwa Amerika Serikat (Eisenhower) tidak mendukung Inggris, Perancis dan Israel, dan jika RRC diserang oleh Barat. Dan itu semua menunjukkan kepada Amerika Serikat bahwa kelemahan-kelemahan yang ada dalam strategi massive retaliation harus dikoreksi dengan strategi yang memadai.

STRATEGI "FLEXIBLE RESPONSE" DAN MAD

Kemampuan kedua belah pihak untuk saling menghancurkan makin jelas tampak ketika pada tahun 1957 dan 1958 Uni Soviet dan Amerika Serikat masing-masing telah mulai menempatkan rudal balistik antar benua, ICBM, dalam jajaran pertahanannya. Pada akhir tahun berikutnya SLBM memasuki jajaran pertahanan Amerika Serikat dan setahun kemudian Uni Soviet menyu-

sul dalam hal yang sama. Karena itu selain kelemahan-kelemahan yang ada dalam doktrin massive retaliation seperti disebutkan di atas, perkembangan dalam teknologi persenjataan roket strategis ini turut mempercepat ditinggalkannya doktrin massive retaliation. Penggantinya adalah doktrin "flexible response" (tanggapan luwes) yang dikembangkan oleh Pemerintahan Presiden Kennedy, khususnya oleh Menteri Pertahanan McNamara, sejak awal dasawarsa 1960-an.

Pada dasarnya strategi flexible response menitikberatkan pada asas keluwesan Amerika Serikat dalam menghadapi ancaman-ancaman keamanan dengan cara menangkal semua bentuk perang, baik secara besar-besaran maupun terbatas, nuklir maupun konvensional. Karena jenis ancaman terhadap Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya meliputi berbagai macam dan tingkatan, maka kemampuannya untuk menjawab ancaman dan tantangan tidak harus terbatas pada penggunaan senjata-senjata nuklir saja. Hal ini terutama berlaku pada jenis-jenis ancaman terhadap sekutu-sekutu Amerika Serikat, teristimewa dalam NATO, oleh kekuatan musuh yang tidak melibatkan seluruh kemampuannya secara besar-besaran, usaha penangkalannya tidak harus tergantung semata-mata pada persenjataan nuklir Amerika Serikat.

Pada mulanya strategi flexible response menekankan pada doktrin "counterforce" pada tingkat strategis. Doktrin counterforce ini pada dasarnya menjadikan kekuatan militer Soviet, khususnya kekuatan strategisnya, sebagai sasaran yang akan dihancurkan dalam suatu peperangan dan menghindarkan diri dari menyerang pusat-pusat kota, yang merupakan tempat-tempat pemukiman yang padat penduduk. Alasan yang ada di belakang pandangan ini adalah bahwa dengan melakukan serangan pada kekuatan militer lawan, korban di kalangan penduduk sipil dapat dikurangi (prinsip damage limitation) meskipun kekuatan strategisnya telah dilumpuhkan. Karena itu agar doktrin counterforce berfungsi seperti yang dipikirkan, diperlukan adanya suatu kekuatan strategis Amerika Serikat yang handal, baik dalam jumlah maupun mutu, guna menghancurkan sasaran-sasaran militer di Uni Soviet. Kemampuan demikian akan mempertinggi tingkat penangkalan Barat terhadap ancaman keamanan mereka.

Doktrin counterforce ini mempunyai implikasi penting pada maksud penangkalan yang ingin dibangun oleh Amerika Serikat sendiri. Yang terpenting adalah bahwa dengan bersandar pada doktrin counterforce Amerika Serikat akan melakukan suatu serangan penghancuran lebih dahulu (preemptive strike) terhadap kekuatan nuklir Soviet dalam hal Uni Soviet melakukan serangan besar-besaran terhadap sekutu Amerika Serikat, dan bukan hanya untuk membalas serangan langsung terhadap wilayah Amerika Serikat. Ini bisa berarti bahwa serangan konvensional secara mendadak oleh Uni Soviet

atas Eropa Barat akan langsung dihadapi dengan pembalasan nuklir untuk mencegah jatuhnya Eropa Barat, terutama selama kekuatan konvensional Eropa Barat tidak dapat menandingi kekuatan konvensional Soviet. Hal itu berarti bahwa Amerika Serikat tidak menutup kemungkinan untuk menggunakan senjata nuklir yang pertama dalam menghadapi suatu konflik besar yang berkaitan dengan para sekutunya. Ini merupakan salah satu bentuk jaminan keamanan Amerika Serikat kepada sekutu-sekutunya yang menghadapi tidak saja ancaman nuklir tetapi juga konvensional dari Uni Soviet.

Selain itu, terdapat juga implikasi bahwa doktrin counterforce efektif apabila persenjataan strategis Amerika Serikat dipergunakan sebelum senjata-senjata lawan dipergunakan. Dengan lain perkataan, implikasi doktrin counterforce adalah rangsangan untuk melakukan serangan pertama (first strike) menjadi lebih besar demi melumpuhkan kekuatan lawan agar tidak didahului. Jika demikian halnya, upaya penangkalan yang ingin dicari melalui doktrin ini menjadi rawan sebab Uni Soviet yang hendak ditangkal pasti melihat implikasi "first strike" dalam doktrin counterforce tersebut sehingga perlu upaya untuk tidak didahului diserang lawan, terutama untuk mencegah supaya dirinya tidak hancur sendirian. Menjelang pertengahan dasawarsa 1960-an Uni Soviet melakukan pembangunan besar-besaran kekuatan rudal balistiknya, ICBM dan SLBM, mengikuti Amerika Serikat yang telah jauh di depan dalam penempatan sistem-sistem persenjataan strategisnya.

Situasi demikian ini akan berbahaya terutama jika hubungan antara kedua belah pihak tegang sehingga kecurigaan masing-masing makin meningkat dan rangsangan/godaan untuk melakukan serangan lebih dahulu sebelum didahului lawan makin meningkat. Atau bisa jadi untuk mengatasi kemungkinan dihancurkan lawan pada serangan pertama itu dilakukan serangkaian usaha untuk meningkatkan kemampuan pertahanan dan persenjataan strategisnya secara besar-besaran. Suatu perlombaan senjata yang tidak terkendali di antara kedua belah pihak juga mengandung bahaya-bahaya terjadinya perang nuklir, suatu kegagalan lain dalam upaya penangkalan kalau hal semacam ini terjadi.

Karena adanya kelemahan seperti itu maka kemudian doktrin counterforce ditinggalkan oleh Pemerintah Amerika Serikat. Sebagai akibatnya, pemikiran mengenai kehancuran timbal-balik yang pasti terjadi (mutual assured destruction, MAD) menjadi dasar bagi strategi flexible response. Dalam pemikiran yang berlandaskan pada MAD ini, sasaran bukan lagi terutama pada persenjataan strategis Soviet tetapi lebih dihubungkan dengan "penyanderaan" penduduk dan kota-kota serta kemampuan industri dan perekonomian Soviet untuk dihancurkan jika Uni Soviet melakukan kekerasan terhadap Barat.

Dalam usaha mencapai suatu tingkat penangkalan yang efektif strategi flexible response kemudian bertumpu pada dua pemikiran dasar. Pertama,

dibutuhkan adanya suatu kekuatan nuklir strategis yang memadai guna menangkal kekuatan nuklir lainnya (yaitu Uni Soviet) secara sengaja melakukan serangan dengan jenis persenjataan itu terhadap Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya. Dalam pengertian ini, harus ada sejumlah persenjataan strategis yang tidak rawan oleh serangan dadakan lawan agar mampu melakukan serangan balasan (*second strike*) terhadap lawan dengan tingkat kerusakan yang tidak dapat diterimanya dibandingkan dengan tujuan politik yang ingin dicapai. Dalam pengertian demikian ini, jumlah persenjataan strategis yang memadai merupakan salah satu unsur yang mendasar bagi penangkalan yang efektif dan terpercaya.

Sejauh mengenai jumlah persenjataan nuklir strategis yang memadai, para pendukung strategi *flexible response* pada umumnya sependapat bahwa ketangguhan penangkalan nuklir terletak pada prinsip mengenai *kehancuran yang meyakinkan* (*assured destruction*), yaitu kemampuan untuk tetap memiliki sejumlah persenjataan strategis yang dapat diandalkan untuk melakukan perlawanan dengan tingkat kerusakan yang tidak dapat diterima terhadap satu penyerang atau lebih selama terjadinya perang nuklir, bahkan setelah diserang lebih dahulu. "Kerusakan yang tidak dapat diterima" oleh lawan ini diterjemahkan dalam bentuk perbandingan tertentu antara kehancuran penduduk dan kemampuan ekonomi dan industrinya di satu pihak, dan jumlah seluruh penduduk dan kemampuan ekonomi dan industri nasionalnya di lain pihak. Misalnya, menurut McNamara hal ini akan tercapai bila kekuatan nuklir strategis Amerika Serikat dalam serangan balasannya mampu menghancurkan antara 20% hingga 30% dari jumlah penduduk dan sekitar 50% hingga 60% kemampuan ekonomi dan industri Soviet. Anggapan ini didasarkan pada perhitungan bahwa daya hancur persenjataan nuklir menunjukkan adanya akibat yang makin lama makin "kecil" setelah melampaui tingkat tertentu penggunaannya (*diminishing marginal return*). Karena itu secara teoretis penempatan sejumlah tertentu persenjataan strategis dalam berbagai macam wahana (ICBM, SLBM, pembom) dianggap akan mencukupi dalam mengemban misi tersebut.

Kedua, karena persenjataan nuklir strategis adalah untuk menangkal serangan nuklir strategis, dan terutama dikaitkan dengan kepentingan atau prinsip yang paling mendasar yang harus dipertahankan, dan karena itu penggunaan senjata nuklir hanyalah jalan terakhir yang bisa ditempuh, strategi *flexible response* juga masih harus menangkal ancaman yang bukan bersifat nuklir. Dalam pemikiran ini dibayangkan bahwa pihak yang memiliki persenjataan konvensional yang lebih unggul/lebih besar dan agresif masih mempunyai kesempatan untuk melakukan perang konvensional guna mencapai tujuan-tujuan politik dan keamanan tertentu. Dalam keadaan demikian, pihak yang tidak memiliki cukup persenjataan konvensional akan menghadapi kesulitan yang besar untuk melawan taktik serangan setahap demi setahap

dari pihak yang kuat. Guna mencegah terjadinya kemungkinan seperti itu maka kekuatan konvensional untuk menangkai ancaman konvensional juga harus ditingkatkan.

Ini bukan berarti bahwa peranan senjata-senjata nuklir Amerika Serikat, baik strategis maupun taktis, tidak berkaitan sama sekali dengan penangkalan kekuatan konvensional Soviet di Eropa misalnya. Fungsi itu dijabat oleh adanya kekuatan-kekuatan militer Amerika Serikat, yang berupa pasukan dan rudal-rudal nuklir jarak pendek dan menengah, di berbagai wilayah sekutunya dalam NATO. Fungsi dari penempatan kekuatan Amerika Serikat di seberang lautan itu, yang juga disebut sebagai strategi pertahanan depan (*forward defence strategy*), adalah menjadikan kekuatan itu sebagai sandera dalam menghadapi kemungkinan serangan Soviet terhadap sekutu-sekutunya. Jika terjadi agresi Soviet di Eropa Barat, maka kekuatan-kekuatan setempat yang diperkuat oleh hadirnya kekuatan Amerika Serikat adalah yang pertamanya menghadapinya. Dan jika mereka tidak dapat menghentikan laju kekuatan Soviet, secara bertahap alternatif penggunaan senjata nuklir, mulai dari taktis dengan kemungkinan sampai pada senjata-senjata strategis, dilaksanakan. Karena itu strategi *flexible response* juga disebut sebagai "graduated strategy."

Perlu dicatat bahwa pada awal dimulainya strategi *flexible response* Amerika Serikat telah membangun kekuatan strategisnya secara cepat. Ketiga jajarannya (*triad*) yang terdiri dari ICBM, SLBM, dan pembom berat, terutama ICBM dan SLBM mendapatkan perhatian yang sangat besar. Dalam dasawarsa 1960-an Amerika Serikat telah mengembangkan pula program rudal anti rudal balistik (*sistem ABM*) untuk memperkuat pertahanannya meskipun kemudian ditinggalkan. Selain itu, dalam sistem persenjataan strategis, sistem MIRV (*multiple independently-targetable re-entry vehicle*), yaitu suatu sistem yang sekali luncur dapat dikirimkan hululedak (*warheads*) majemuk secara terkendali ke sasaran-sasaran yang berbeda, telah mulai melengkapi rudal-rudalnya, baik SLBM maupun ICBM. Karena doktrin MAD melandasi strategi Amerika Serikat, penempatan senjata-senjata strategis yang tidak rawan terhadap serangan dadakan dari Uni Soviet mendapatkan bagian yang lebih besar dalam kebijaksanaan pertahanan Amerika Serikat. Dan juga pada tahun 1964 Amerika menghentikan jumlah ICBM-nya sebesar 1054 peluncur karena ICBM dianggap rawan terhadap suatu serangan dadakan dari Uni Soviet. Sebaliknya Amerika Serikat memperbesar penempatan SLBM-nya sebagai sistem yang tidak rawan terhadap serangan pendadakan dan karena itu dapat lebih menjamin efektivitas daya pukul balik Amerika Serikat bila diserang lebih dahulu oleh Uni Soviet.

Karena kepercayaan pada MAD itu maka Amerika Serikat juga berusaha untuk memperteguh hubungan keamanannya dengan Uni Soviet melalui

pengawasan (dan perlucutan) senjata. Di sini terlihat adanya pengaruh yang kuat dari perhitungan jumlah persenjataan yang dibutuhkan untuk menjamin terjadinya "assured destruction" sehingga di luar jumlah tertentu tersebut setiap penambahan persenjataan tidak lagi mempunyai arti strategis, dalam konteks perang, yang besar. Salah satu puncak dari usaha untuk memperkuat stabilitas strategis itu terjadi pada tahun 1972 ketika persetujuan mengenai ABM (Anti-Ballistic Missile Treaty) dan persetujuan sementara mengenai senjata-senjata ofensif strategis, yaitu persetujuan SALT I, dicapai oleh Amerika Serikat dan Uni Soviet. Tetapi sebelum persetujuan-persetujuan itu tercapai, sejak tahun 1963 hingga 1968 kedua negara adikuasa itu telah terlibat dalam beberapa persetujuan penting yang berhubungan dengan pengawasan dan perlucutan persenjataan, seperti persetujuan larangan percobaan senjata (nuklir) di atmosfer (1963) persetujuan non-proliferasi (1968), dan persetujuan yang melarang penempatan persenjataan di ruang angkasa.

Ini semua sampai kepada kesimpulan bahwa strategi flexible response yang didasarkan pada prinsip MAD dan pengupayaan mengenai terciptanya hubungan strategis dan keamanan yang stabil melalui pengawasan dan perlucutan senjata merupakan perubahan dari strategi mampu melaksanakan perang (warfighting capability) kepada strategi menghindari terjadinya peperangan (war avoidance strategy). Yang pertama menekankan bahwa Amerika Serikat setelah menghadapi serangan dadakan masih bisa melakukan pembalasan dan memenangkannya (second strike capability), sedangkan yang kedua menekankan bahwa terjadinya suatu perang nuklir antara kedua negara adikuasa itu hanya akan menghancurkan kedua belah pihak dan karena itu perang nuklir harus dihindari. Tersedianya sejumlah kekuatan yang tidak rawan terhadap serangan dadakan merupakan salah satu jaminan terpenting untuk menghindari terjadinya suatu perang nuklir. Dengan perkataan lain, strategi ini makin menegaskan pentingnya deterrence sebagai strategi menghindari perang dan menjamin keamanan.

Oleh karena itu pengawasan dan perlucutan persenjataan merupakan salah satu bagian penting dari upaya untuk memelihara hubungan strategis dan keamanan yang stabil di antara dua negara adikuasa itu. Dalam hal ini tekanan lebih diberikan kepada usaha-usaha yang berkaitan dengan pengawasan persenjataan dan kurang pada aspek perlucutan persenjataan. Dalam pengawasan persenjataan, aspek yang lebih penting untuk diwujudkan adalah adanya sikap saling mengendalikan diri dalam penguasaan persenjataan sehingga tidak mengganggu keseimbangan strategis mereka, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Aspek pengawasan persenjataan strategis ini dalam perkembangannya kemudian menjadi bagian yang sangat menonjol dalam hubungan keamanan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet.

Apa yang terjadi di pihak lainnya, yaitu Uni Soviet, dalam menanggapi perubahan strategi massive retaliation menjadi strategi flexible response di Amerika Serikat dan Barat itu? Yang pertama terlihat adalah bahwa selama dasawarsa 1960-an Uni Soviet secara cepat meningkatkan kemampuan kekuatan strategisnya, khususnya setelah digantinya Krushchov oleh Brezhnev pada tahun 1964. Peningkatan besar-besaran persenjataan strategis Soviet pada masa itu pada dasarnya merupakan ekor dari reaksinya terhadap strategi massive retaliation dan doktrin counterforce yang dianut Amerika Serikat sebelum doktrin MAD berlaku. Pembangunan besar-besaran itu merupakan refleksi dari kekhawatiran mengenai kemungkinan Amerika Serikat melakukan ancaman serangan mendadak oleh karena, seperti telah dikemukakan sebelumnya, hingga tahun 1964 Amerika Serikat telah menempatkan lebih dari 1000 ICBM, ratusan pembom berat strategis, dan sebagian besar SLBM-nya telah dioperasikan. Sedangkan dalam periode yang sama Uni Soviet masih jauh ketinggalan dalam ketiga bidang tersebut. Peningkatan kekuatan strategis Soviet secara besar-besaran ini terjadi hingga awal dasawarsa 1970-an, dengan menitikberatkan terutama pada penempatan ICBM dan kemudian SLBM-nya saja. Hingga dicapainya persetujuan SALT I secara kuantitatif persenjataan strategis Soviet melampaui Amerika Serikat. Selain itu, kekhawatiran Soviet mengenai kemungkinan Amerika Serikat melakukan serangan dadakan juga diperkuat oleh kenyataan bahwa sejak 1964 Amerika Serikat telah melengkapi rudal-rudalnya dengan hululedak (warheads) ganda, mulai dari MRV kemudian dengan MIRV sedangkan dalam bidang ini Uni Soviet baru menyusul Amerika Serikat beberapa tahun kemudian.

ERA BARU: KESANGSIAN TERHADAP MAD DAN STRATEGI ALTERNATIF

Se seperti dikemukakan, barangkali tidak begitu langsung dalam menyatakannya, pembangunan kekuatan strategis Soviet pada dasarnya merupakan reaksi dari pembangunan kekuatan persenjataan Amerika Serikat dan Barat pada umumnya. Dan pihak Barat, khususnya Amerika Serikat, selalu merasa ada ancaman di setiap upaya Soviet meningkatkan kemampuan strategisnya: terjadi proses aksi-reaksi yang terus-menerus di antara dua pesaing utama tersebut yang pertaruhanannya adalah keamanan dan keselamatan nasional masing-masing. Demikian pun halnya ketika era persenjataan strategis dilengkapi dengan teknologi yang lebih maju lagi, yaitu sistem MIRV, persoalan efektivitas deterrence Barat kembali dipertanyakan. Itu artinya dalam tahap sekarang, yaitu mulai dasawarsa 1970-an hingga kini, doktrin MAD yang melandasi strategi flexible response dipersoalkan kredibilitasnya.

Sendi pokok dari doktrin MAD adalah bahwa siapa pun yang memulai melakukan serangan nuklir strategis pertama, ia tidak akan dapat memenangkan

dan bahkan menjadi pihak yang kalah kerana kekuatan pukul kedua pihak yang diserang (second strike capability) akan melakukan pembalasan yang dahsyat. Peneguhan prinsip ini dilakukan dengan membatasi jumlah persenjataan ofensif dari kedua belah pihak melalui persetujuan SALT I dengan anggapan bahwa pembatasan itu justru akan memperteguh deterrence. Tetapi sebenarnya ada sesuatu yang implisit dalam anggapan demikian itu, yaitu pihak yang melakukan serangan pertama akan melakukannya terhadap kekuatan strategis yang rawan, khususnya ICBM, akan tetapi untuk menghancurkan satu ICBM dibutuhkan dua hululedak. Karena anggapan ini maka pihak yang melakukan serangan pertama memerlukan lebih banyak rudal untuk dapat melucuti lawannya. Peluncur rudal inilah yang dibatasi dalam SALT I sedangkan jumlah hululedak dalam satu rudal dan tingkat ketepatan persenjataan menghancurkan sasaran (accuracy), yang berhubungan dengan aspek kualitatif sistem persenjataan, tidak dibatasi.

Tampaknya teknologi MIRV, pengembangan sistem pertahanan terhadap serangan rudal seperti ABM (Anti-Ballistic Missile, rudal anti rudal balistik) dan program Soviet yang menekankan pada ICBM yang berukuran besar menjadi perhatian pemikir-pemikir strategi Amerika Serikat khususnya setelah pemerintahan Nixon hingga sekarang. Jika pada akhir dasawarsa 1960-an pengembangan sistem MIRV Amerika Serikat adalah untuk menghadapi pengembangan sistem ABM Soviet, yang memberi perasaan "aman" bagi Amerika Serikat dengan doktrin MAD-nya, pengembangan MIRV Soviet yang mengikuti pola sistem persenjataan Amerika Serikat justru menimbulkan keraguan bagi kemampuan Amerika Serikat untuk memelihara suatu kekuatan pukul kedua. Secara agak sederhana pikiran itu berpangkal pada anggapan bahwa karena rudal-rudal Soviet berukuran besar maka lebih banyak hululedak dan daya ledak yang dapat dipasangnya dalam setiap rudal. Ini berarti kemampuan Soviet untuk menghancurkan ICBM Amerika Serikat berlipat lebih besar dan hanya membutuhkan jumlah ICBM yang lebih sedikit untuk melakukan hal itu. Uni Soviet akan masih mempunyai cukup rudal yang dapat dipergunakan untuk menghancurkan pusat-pusat kota Amerika Serikat setelah pembom berat dan SLBM Amerika Serikat melancarkan serangan pembalasan. Artinya, pihak yang telah kehilangan kekuatan melumpuhkan kekuatan strategis lawan (pembom berat dan SLBM pada dewasa itu masih lebih ditujukan sebagai senjata "counter value," yaitu untuk menghancurkan kota-kota dan pusat-pusat industri, daripada sebagai counterforce) harus memilih antara melakukan bunuh diri atau menyerah.

Karena itu pada permulaan tahun 1974 Menteri Pertahanan Schlesinger di bawah Nixon telah mulai mengemukakan bahwa serangan balasan terhadap pusat-pusat kota dan industri Soviet bukan lagi merupakan pilihan satu-satunya bagi Amerika Serikat, dan bahkan mungkin bukan pilihan utama.

Meskipun strategi flexible response tidak ditinggalkan, doktrin yang melandasinya dengan ini mulai meninggalkan doktrin MAD. Pada dasarnya untuk memperteguh kekuatan deterrent Schlesinger menekankan perlunya Amerika Serikat selain harus mempunyai kemampuan yang terpercaya untuk melakukan serangan balik, juga harus menentukan seperangkat sasaran-sasaran yang akan dihancurkan dengan komposisi kekuatan yang sesuai dengan bentuk-bentuk perang yang dihadapi, dengan memperhatikan pada pertimbangan-pertimbangan yang bijaksana dan masuk akal (*prudence and plausibility*) bila lawan setelah melakukan serangan yang pertama masih mempunyai kemampuan untuk menghancurkan pusat-pusat kota dan perindustrian Amerika Serikat sendiri. Terutama karena kekhawatiran mengenai kemungkinan gagalannya deterrence dan untuk mencegah konfliknya tidak berkembang menjadi perang nuklir semesta, pemikiran Schlesinger, yang tidak jauh berbeda dengan doktrin counterforce, menghendaki adanya lebih besar jumlah persenjataan yang dimiliki, khususnya dalam hal hululedaknya, dengan tingkat ketepatan menghancurkan sasaran yang semakin baik. Dari sebab itu kelemahan doktrin ini juga tidak berbeda banyak dengan kelemahan doktrin counterforce pada umumnya; dan setelah Schlesinger tidak menduduki jabatannya lagi pada tahun 1976 pikiran-pikirannya juga surut.

Demikian pula ketika orang mulai menilai bahwa pengembangan persenjataan Soviet yang dilakukan selama dasawarsa 1970-an dianggap makin meningkatkan kemampuan Soviet menghancurkan sasaran-sasaran strategis di Amerika Serikat secara lebih akurat, dan karena tindakan-tindakan Soviet di berbagai kawasan dunia dianggap membahayakan perdamaian dunia, dicari-lah doktrin yang cocok untuk memperkuat deterrence Amerika Serikat. Maka pada tahun 1980, menjelang berakhirnya masa pemerintahan Presiden Carter, lahirlah apa yang dikenal sebagai Presidential Directive 59 yang memberikan pedoman-pedoman bagi apa yang hendak dilakukan oleh Amerika Serikat menghadapi konflik dengan Uni Soviet dalam bidang militer/keamanan. Pada intinya PD 59 ini tidak jauh beranjak dari gagasan-gagasan yang telah diajukan oleh Schlesinger dengan menitikberatkan sasaran pada pusat komando dan pengendalian Soviet dan kemampuan persenjataan nuklir Amerika Serikat melakukan perang. Dengan perkataan lain, PD 59 juga mempunyai implikasi memenangkan perang yang terkandung juga dalam doktrin counterforce.

Meskipun dalam PD 59, yang juga disebut sebagai "countervailing strategy" (melawan dengan kekuatan yang setimpal), kemungkinan menjadikan pusat-pusat kota sebagai sasaran masih tetap ada, titik berat untuk memperteguh deterrence Amerika Serikat adalah pada kemampuannya melakukan suatu perang (nuklir) yang mungkin berkepanjangan, guna meyakinkan Uni Soviet bahwa ia tidak akan dapat memenangkan perang. Untuk itu dibuatkan suatu daftar sasaran yang akan dihancurkan oleh Amerika Serikat

di Uni Soviet yang meliputi puluhan ribu target. Akan tetapi jumlah yang puluhan ribu itu dapat dikelompokkan ke dalam empat kelompok sasaran utama: kekuatan nuklir Soviet, kekuatan konvensional, pimpinan-pimpinan militer dan politik serta fasilitas-fasilitas komunikasi, dan sasaran-sasaran ekonomi dan industri Soviet. Untuk dapat melakukan itu, syarat yang menyertainya adalah peningkatan kekuatan militer Amerika Serikat, seperti yang kemudian dicanangkan oleh Presiden Carter.

Kebijakan pemerintahan Reagan dewasa ini tidak menunjukkan adanya perbedaan-perbedaan yang prinsipil dengan yang ditempuh oleh pendahulunya. Dalam usahanya untuk memperkuat deterrent, memperkuat kekuatan militer, khususnya kekuatan strategis, merupakan pilihan yang diambil oleh pemerintahan Reagan sejak ia berkuasa. Baik dari segi pemikiran maupun peningkatan kemampuan persenjataan Amerika Serikat, Reagan sebenarnya tidak banyak melakukan sesuatu yang berarti yang berbeda dengan apa yang telah dilakukan oleh pemerintahan Carter. Strategi flexible response tidak pernah secara resmi ditinggalkan, sedangkan doktrin yang dianutnya tidak meninggalkan apa yang dirumuskan PD 59 dan karena itu doktrinnya dalam menghadapi konflik dengan Uni Soviet adalah juga countervailing strategy. Tetapi Pemerintah Reagan secara eksplisit menyatakan bahwa untuk memperteguh deterrent Amerika Serikat harus meningkatkan kemampuan kekuatan militernya, baik yang ditempatkan di wilayahnya sendiri (seperti program MX dan kemudian gagasannya mengenai program pertahanan strategis SDI, Strategic Defence Initiative) maupun di wilayah-wilayah sekutunya (seperti modernisasi rudal nuklir jarak menengah di negara-negara NATO Eropa).

Di samping itu, pemerintahan Reagan juga menganggap perundingan pengawasan persenjataan dengan Uni Soviet merupakan salah satu cara untuk memperkuat stabilitas hubungan-hubungan strategis di antara dua negara adikuasa itu. Akan tetapi supaya Amerika Serikat dapat benar-benar mencapai tujuannya dalam memelihara keamanan, dalam perundingan pembatasan atau pengawasan persenjataan itu ia harus berangkat dari posisi kuat, sehingga pengawasan persenjataan yang akan dicapai nantinya akan benar-benar memberikan jaminan keamanan bagi semua pihak. Bahkan ketika ia menolak dilanjutkannya perundingan-perundingan SALT dan mengajukan usul baru dengan perundingan untuk mengurangi persenjataan strategis (START), posisi yang kuat yang perlu dimiliki ini dianggap sebagai alat tawar-menawar dengan Uni Soviet.

Tampaknya suatu hal baru yang menonjol dalam pemerintahan Reagan adalah bagaimana deterrence itu hendak dicapai oleh Amerika Serikat di masa depan dengan diajukannya pemikiran mengenai SDI. Keyakinan pemerin-

tahan Reagan adalah bahwa suatu penelitian dan pengembangan jangka panjang terhadap program SDI yang ditujukan untuk meniadakan ancaman persenjataan nuklir strategis akan memberikan jalan bagi upaya-upaya pengawasan senjata yang pada akhirnya akan mengeliminir persenjataan nuklir itu sendiri. Pengembangan sistem demikian itu dianggapnya akan mengurangi rangsangan bagi Uni Soviet untuk melakukan suatu serangan terhadap Amerika Serikat dan para sekutunya dalam NATO dan akan melindungi mereka dari ancaman rudal-rudal Soviet.

Perkembangan di Amerika Serikat yang demikian itu mendapat reaksi yang keras dari Uni Soviet, seperti ketika ia memutuskan untuk tidak melanjutkan perundingan-perundingan pengawasan persenjataan strategis dengan Amerika Serikat di Jenewa. Maksud Amerika Serikat meningkatkan kekuatan strategisnya yang disertai dengan pengembangan sistem pertahanan anti-rudal itu dilihat oleh Uni Soviet sebagai tindakan yang berimplikasi agresif terhadapnya. Yang menjadi perhatian utama Soviet adalah bahwa pengembangan gagasan yang terkandung dalam program SDI itu akan berarti memberikan kemampuan kepada Amerika Serikat untuk melakukan serangan pertama terhadap Uni Soviet sebab sistem persenjataan dan doktrin pertahanan Amerika Serikat dirancang untuk counterforce, sementara sistem SDI dianggap akan memberikan perlindungan terhadap rudal-rudal Soviet.

Ini mengkhawatirkan Uni Soviet oleh karena dalam pandangannya rangsangan untuk melakukan serangan pertama terhadap ICBM Soviet akan menjadi lebih besar lagi sebab Amerika Serikat akan merasa lebih aman mendapatkan perlindungan dari sistem SDI-nya. Karena itu dewasa ini Amerika Serikat dan Uni Soviet makin menghadapi situasi yang lebih rumit lagi dalam usaha mereka melakukan pengelolaan hubungan-hubungan strategis yang stabil melalui pengawasan persenjataan. Uni Soviet, seperti yang dinyatakan oleh para pemimpinnya, akan mencari jalan sekuat tenaga untuk menghadapi kemungkinan ancaman dari Amerika Serikat seperti dilihatnya itu. Dengan perkataan lain, perkembangan teknologi persenjataan yang terus terjadi, baik dalam bidang ofensif maupun defensif, kini menjadi faktor yang makin penting untuk diperhitungkan dalam upaya-upaya pengawasan persenjataan jika pengawasan persenjataan dianggap sebagai salah satu alat untuk memperteguh keamanan mereka bersama.

Kini usaha-usaha untuk memperkuat deterrence, yang masih tetap dianut oleh Amerika Serikat, ditujukan antara lain ke arah sistem persenjataan yang lebih kecil, lebih akurat dan efektif menghancurkan sasaran-sasaran militer strategis, seperti tercermin dalam usul-usul untuk mengurangi jumlah wahana strategis yang kini dimiliki oleh kedua negara adikuasa dan pemikiran mengenai setiap senjata yang hanya membawa satu hululedak. Selain itu, dorongan

juga dilakukan untuk lebih memusatkan penempatan sistem persenjataan pada kemampuan di laut (SLBM) yang masih tidak rawan terhadap serangan mendadak sebagai cara untuk memperkuat deterrence. Tetapi usaha-usaha itu akan berhasil jika kedua belah pihak saling mempercayai sehingga saling curiga dan salah persepsi dapat dihindari.

REKAPITULASI

Pemikiran-pemikiran strategi nuklir Barat berkembang dan dipengaruhi oleh kenyataan adanya jenis persenjataan itu yang tidak dimonopoli oleh satu negara saja dan kenyataan bahwa senjata nuklir mempunyai daya rusak yang sangat hebat. Perkembangan teknologi persenjataan selama empat dasawarsa ini turut serta berperan dalam membentuk pemikiran-pemikiran yang hingga kini masih terus berkembang. Sejalan dengan itu, hingga kini deterrence tetap dianut sebagai dasar dari strategi yang dikembangkan oleh Barat.

Perdebatan utama terjadi mengenai fungsi persenjataan nuklir dalam perang, yaitu untuk memelihara dan mencapai tujuan politik. Pokok persoalannya terletak pada dua anggapan yang berbeda, yaitu anggapan bahwa dalam zaman nuklir perang tidak lagi dapat dimenangkan seperti dalam pengertian konvensional karena semua pihak akan hancur, dan anggapan bahwa kalau pun perang nuklir tidak dapat dihindarkan, usaha-usaha memperkuat diri harus dilakukan agar perang dapat dimenangkan. Hingga batas-batas tertentu kedua pemikiran ini tercermin dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan militer dan pertahanan Amerika Serikat dan doktrin-doktrin yang dianutnya dalam menjawab tantangan yang dihadapi. Massive retaliation, flexible response, MAD, dan PD 59 adalah beberapa contoh yang tidak lepas dari kaitan ini.

Strategi tertentu yang diambil Barat sebagai cara untuk mengerahkan kemampuan guna mencapai tujuan, mempengaruhi cara berpikir dan pandangan lawan terhadapnya. Pembangunan kekuatan militer Soviet selama ini dapat diartikan sebagai menanggapi pengerahan kekuatan Amerika Serikat khususnya dan Barat pada umumnya yang dianggap ditujukan kepadanya. Pada gilirannya Barat menganggap bahwa pembangunan kekuatan Soviet berarti ancaman bagi keamanannya, dan di sini proses aksi-reaksi terjadi dan tercermin dalam pola penempatan persenjataan dan pemikiran strategi mereka masing-masing.

REFERENSI

- Brodie, Bernard, *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order* (New York: Harcourt, Brace and Company, 1946).
- Cambell, Christy, *Nuclear Facts: A Guide to Nuclear Weapon Systems and Strategy* (London: Hamlyn Publishing Group Limited, 1984).
- Endicott, John E., and Roy W. Stafford, Jr., (Eds.), *American Defense Policy*, Fourth ed. (Baltimore: John Hopkins University Press, 1977).
- Freedman, Lawrence, *The Evolution of Nuclear Strategy* (London: The International Institute for Strategic Studies, 1981).
- Gaddis, John Lewis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982).
- Harkabi, Y., *Nuclear War and Nuclear Peace* (Jerusalem: Israel Program for Scientific Translations, 1966).
- Kahan, Jerome H., *Security in the Nuclear Age: Developing U.S. Strategic Arms Policy* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1975).
- Lockwood, Jonathan Samuel, *The Soviet View of U.S. Strategic Doctrine* (New York: National Strategy Information Center, Inc., 1983).
- MacLean, Douglas, (ed.), *The Security Gamble: Deterrence Dilemmas in the Nuclear Age* (Totowa, New Jersey: Rowman & Allanheld Publishers, 1984).
- Polmar, Norman, *Strategic Weapons: An Introduction*, Revised ed. (New York: National Strategy Information Center, Inc. 1982).
- Quester, George H., *Nuclear Diplomacy: The First Twenty-Five Years* (New York: Dunellen Publishing Company, Inc., 1970, 1973).

Strategi Penangkalan Nuklir Uni Soviet

J. Kusnanto ANGGORO*

Negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat, mulai mempertanyakan relevansi konsep penangkalan (*deterrence*), terutama setelah Uni Soviet berhasil mencapai paritas nuklir strategis. Paritas yang dikukuhkan dalam persetujuan SALT I (*SALT-Strategic Arms Limitation Talks*) pada tahun 1972 itu dianggap merupakan antipoda penangkalan Barat. *Pertama*, pada kedua paritas senjata-senjata nuklir strategis, maka dayaguna payung nuklir terhadap Eropa Barat dirasakan semakin menciut; *kedua*, pada tingkat kecanggihan teknologi nuklir yang dicapai Uni Soviet, maka kedudukan paritas akan lebih menguntungkan pihak penyerang pertama. Kekhawatiran ini muncul oleh karena konsep dan teori penangkalan yang disusun pada awal dasawarsa 1950-an dianggap tidak cukup memadai untuk mencegah perang nuklir.

Menurut perhitungan Barat, perang nuklir hanya mungkin dicegah jika ia memiliki kepastian untuk melakukan serangan pembalasan (*retaliation*) yang mampu menimbulkan kerusakan pada tingkat yang tidak dapat diterima oleh Uni Soviet. Kepastian untuk melakukan serangan ini, hanya dimungkinkan apabila ia dapat menyelamatkan sejumlah senjata pemukul-balik (*counterforce*). Tetapi pada waktu itu, Uni Soviet berhasil menggelarkan senjata-senjata pemusnah generasi keempatnya (seperti SS-17, SS-18 dan SS-19), yang dianggap menimbulkan kerawanan dan selanjutnya menutup peluang Amerika Serikat untuk melakukan serangan pembalasan. Diperkirakan bahwa serangan pertama Uni Soviet mampu melumpuhkan hampir 90% Minuteman III yang merupakan pilar pemukul-balik Amerika Serikat.

Singkatnya, Uni Soviet dianggap cukup memiliki kemampuan untuk melakukan serangan pertama (*first-strike*). Karena itu, pertanyaan yang ter-

*Staf Pengajar FISIP-UI

sisalah, apakah Uni Soviet memang memiliki kemampuan untuk melakukan serangan seperti itu. Dalam stabilitas strategis, yang diartikan sebagai suatu kondisi di mana perang nuklir dapat dicegah, kemampuan dan kemauan pihak lawan memang menjadi inti permasalahan. Sementara skenario-skenario itu sendiri sangat bersifat hipotetis, maka sesungguhnya sandaran terpenting pencegahan perang nuklir lebih ditentukan oleh persepsi atas kemauan pihak lawan. Kekeliruan para pengamat Barat dalam menafsirkan perilaku Uni Soviet ialah, bahwa apa yang dipikirkan dan akan dilakukannya, adalah segala sesuatu yang juga dipikirkan dan akan dilakukan Uni Soviet.

Persepsi atas kemauan Uni Soviet untuk melakukan serangan pertama menjadi semakin mengental, ketika para penganut garis keras di Amerika Serikat beranggapan bahwa Uni Soviet menolak konsepsi penangkalan; artinya, senjata-senjata nuklir bukan hanya untuk tujuan penangkalan, melainkan juga untuk berperang atau bahkan untuk memenangkan perang. Tetapi jika seandainya tuduhan ini benar, seharusnya perang nuklir telah meletus pada akhir dasawarsa 1970-an. Kenyataannya, perang nuklir itu tidak atau belum terjadi. Dengan kata lain, secara faktual konsep penangkalan masih tetap relevan.

Belum terjadinya perang nuklir itu sendiri tampaknya disebabkan oleh dua hal: *pertama*, kemampuan nuklir Amerika Serikat tidak lebih rendah daripada kemampuan nuklir Uni Soviet, meskipun yang disebut belakangan ini memiliki kemauan untuk melakukan serangan pertama; *kedua*, kemampuan nuklir Amerika Serikat tidak lebih besar daripada kemampuan nuklir Uni Soviet, tetapi yang disebut belakangan ini tidak berniat untuk melakukan serangan pertama. Tanpa bermaksud untuk mengabaikan perbandingan kemampuan nuklir antara kedua negara adikuasa itu, sintesis antara kemungkinan-kemungkinan di atas terletak pada strategi penangkalan nuklir Uni Soviet.

Strategi adalah cara untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan. Dalam literatur-literatur militer, misalnya oleh Basil Liddell Hart (1895-1970), strategi ditafsirkan sebagai cara untuk menyusun dan menggunakan kekuatan militer dalam rangka mencapai tujuan. Strategi menurut pengertian Liddell Hart ini, di Uni Soviet dikenal sebagai seni-militer (*military-art*) yang menjadi bidang garapan di kalangan para perwira militer. Sedangkan tujuan senantiasa merupakan cermin atas harapan-harapan. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika "konsepsi penangkalan" menurut pengertian Uni Soviet, dipengaruhi oleh budaya strategisnya. Bersamaan dengan pengaruh teknologi militer, budaya strategis ini menjadi unsur paling penting dalam ilmu-militer (*military science*). Politbiro Partai Komunis Uni Soviet berwenang merumuskan konsep dan doktrin perang, dengan masukan dari ilmu dan seni militer.

BUDAYA STRATEGIS: SI VIS PACEM, PARA BELLUM

Menurut pengamatan Arnold Horelick, perbedaan antara doktrin perang kedua negara adikuasa bukan disebabkan oleh karena keprimitifan pemikiran strategis Uni Soviet, seperti selama ini sering dituduhkan oleh sebagian pengamat Barat, tetapi berakar pada perbedaan yang sangat mendasar di dalam budaya strategis. Karena itu penjelasan tentang budaya strategis (*strategic culture*) merupakan pijakan yang sangat bermanfaat, sebelum melangkah lebih lanjut untuk memahami doktrin nuklir.

Budaya strategis itu merupakan segenap latarbelakang pemikiran, gagasan, rencana, maupun kebiasaan berperilaku yang pada akhirnya mempengaruhi doktrin perang. Terlepas dari beberapa unsur lain yang mungkin juga mempengaruhi budaya strategis ini, kiranya cukup mewakili apabila penjelasan untuknya dipusatkan pada: pengalaman historis, posisi geopolitik, dan faktor ideologi.

Secara historis, Rusia maupun kemudian Uni Soviet adalah bangsa yang selalu terancam oleh bangsa-bangsa di luarnya. Ia berulang kali menghadapi serangan, ditaklukkan, dan kemudian diduduki oleh musuh. Pada Abad XIII, suku bangsa Mongol berhasil mengalahkan Rusia, dan kemudian mendudukinya selama kurang lebih dua setengah abad. Setelah berhasil melepaskan diri dari Mongol, berulang kali pula ia harus terlibat dalam pertempuran; mulai dari serangan Napoleon (1812), Perang Krimea (1853-1856), intervensi Barat (1918-1920), Perang Dunia Pertama (1914-1917) dan Perang Dunia Kedua (1941-1945). Yang disebut terakhir ini merupakan trauma paling menyakitkan bagi Uni Soviet. Selama empat tahun, yang dimulai dari Operasi Barbarosa (22 Juni 1941), sampai berakhirnya Perang Dunia Kedua, ia kehilangan 20 juta penduduk, 1.700 kota, 70.000 desa, dan sekitar 25% pusat kegiatan industri. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila serangan Nazi-Jerman itu menimbulkan *sindrom Barbarosa* di Uni Soviet, yang kemudian meluas menjadi ancaman Barat.

Persepsinya sebagai "bangsa terancam" itu semakin mengental sehubungan dengan kedudukan geostrateginya. Berbeda dengan Amerika Serikat yang dilindungi samudera di kedua sisi perbatasannya, Uni Soviet tidak menikmati benteng alami seperti itu. Ia juga merupakan negara dengan perbatasan terpanjang di dunia. Membentang dari Samudera Pasifik, daratan Asia, sampai ke daratan Eropa, Uni Soviet berbatasan dengan 15 negara. Kedudukannya sebagai *central-land power* ini mengakibatkan bahwa keamanan nasionalnya sangat ditentukan oleh situasi di seberang perimeternya. Sebab itu strategi yang ditempuh ialah, bagaimana mengamankan wilayah di sekitar perbatasan. Usaha pengamanan wilayah itu dilakukan dengan

membentuk daerah penyangga (*cordon sanitaire, buffer zone*), yang bukan hanya berfungsi sebagai benteng pengaman tetapi juga sebagai alas-pijak untuk memproyeksikan kekuatan militernya. Sebagai bagian dari pengamanan wilayah ini pula, Uni Soviet bahkan pernah berusaha untuk membangkitkan kembali cita-cita *Pan-Slavisme* di Eropa Timur. Dengan demikian terlihat bahwa apabila pengalaman perang menimbulkan persepsi ancaman, kedudukan geostrateginya menumbuhkan kecenderungan ekspansi.

Pengamanan wilayah yang dilakukan oleh Uni Soviet itu ditafsirkan sebagai ekspansionisme Soviet oleh negara-negara Barat. Mereka memang tidak mudah untuk melupakan betapa Uni Soviet memasukkan orang-orang Rusia Putih dan Ukraina seraya mendorong orang-orang Polandia ke wilayah yang menjadi kekuasaan Jerman sejak Abad Pertengahan; menegakkan dominasi di kawasan Baltik (Estonia, Latvia, Lithuania) dan memperluas wilayahnya, dengan dalih "membenarkan perbatasan" yang secara sepihak merugikan Chekoslovakia, Finlandia dan Rumania. Sehingga tidak mengherankan apabila Uni Soviet tercatat sebagai satu-satunya negara modern yang memperluas wilayahnya sejak tahun 1920, dan kemudian berhasil menguasai bekas kekuasaan Imperium Rusia.

Yang terjadi kemudian ialah dinamika spiral, antara ekspansi versus pembendungan, dalam hubungan Timur-Barat. Usaha Stalin untuk membangun industri perang setelah Perang Dunia Kedua dianggap sebagai ancaman komunisme oleh Amerika Serikat. Ancaman inilah yang kemudian berusaha dibendung dengan Doktrin Truman (Maret 1947) dan Rencana Marshall (Juni 1947). Stalin berusaha menerobos pembendungan itu dengan tindakan-tindakannya yang dikenal sebagai *Zhdanovshchina* (1947-1948), antara lain: pembersihan politik dalam negeri, militansi dalam kebijaksanaan luar negeri dan konsolidasi Eropa Timur, termasuk pembentukan *Cominform*, kudeta Chekoslovakia, serta Blokade Berlin (1947).

Senantiasa menjadi perdebatan, apakah *Zhdanovshchina* tersebut merupakan militansi Stalin atau justru kompleks rendah dirinya terhadap monopoli nuklir Amerika Serikat. Negara-negara Barat menafsirkannya sebagai yang pertama. Akibatnya, strategi tandingan yang diambil bersifat militer; seperti terlihat melalui pembentukan Pakta Pertahanan Atlantik Utara pada tahun 1949 dan kesepakatan untuk mempersenjatai kembali Jerman. Keduanya semakin mencemaskan Uni Soviet, yang kemudian berusaha meningkatkan cengkeramannya atas Eropa Timur, menumpas gejolak Jerman Timur dan Polandia (1953) serta berpuncak pada pembentukan Pakta Warsawa (1955).

Kecenderungan ekspansi dan mengambil langkah-langkah tandingan itu kemudian memperoleh rasionalisasi ideologi. Marxisme-Leninisme adalah

suatu ideologi yang bersandar pada determinisme-historis. Para penganut paham ini meyakini bahwa perjalanan sejarah ditentukan oleh perjuangan kelas yang berakhir dengan kemenangan kelas tertindas yang ditandai terbentuknya masyarakat sosialis. Dengan demikian terlihat bahwa dalam masyarakat sosialis, sangat kuat kecenderungan di mana antagonisme, konflik dan perang dianggap sebagai unsur-unsur yang melekat (*inheren*) di dalamnya. Setelah terbentuknya Uni Soviet sebagai negara sosialis, para pemimpin-pemimpinnya segera menggeser diktum perjuangan kelas menjadi perang antarnegara. Perang merupakan fenomena yang dianggap sebagai ketentuan sejarah, kepastian sosial dan keharusan ideologi. Lenin secara tegas menyatakan bahwa, "perang adalah kelanjutan politik, bersifat politik, mengabdikan kepentingan politik, dan dilakukan untuk tujuan-tujuan yang jelas."

Diktum Lenin ini sering ditafsirkan sederhana, "perang adalah kelanjutan politik untuk memperjuangkan kemenangan sosialisme atas kapitalisme." Keyakinan ini tidak berubah walaupun senjata nuklir muncul sebagai senjata pemusnah massal. Dalam salah satu bukunya, Sokolovsky menyatakan bahwa "premis-premis Marxisme-Leninisme tentang perang, masih tetap relevan meskipun penemuan-penemuan baru dalam teknologi persenjataan mengubah watak perang." Pada saat-saat tertentu, sesuai dengan optimisme Soviet dan pesimisminya atas ancaman, diktum Lenin itu sering diperlonggar menjadi "perang sebagai instrumen politik." Dua hal yang tidak harus sama. Karena sebagai kelanjutan politik, tidak bisa lain, perang memerlukan prasyarat tertentu. Sedangkan sebagai instrumen politik, perang justru menjadi prasyarat itu sendiri.

Tetapi seandainya tanpa ideologi pun, perbedaan budaya strategis antara Amerika Serikat dan Uni Soviet tidak mudah dijembatani oleh konsep penangkalan yang diterima oleh kedua belah pihak. Di Uni Soviet sendiri, sebenarnya bahkan tidak dikenal padan-kata (*sinonim*) yang tepat untuk kata penangkalan. Mereka hanya mengenal kata *Sderzhivanie*, yang sering diterjemahkan sebagai pembendungan (*containment*) atau penangkalan (*deterrence*). Terlihat bahwa dari segi bahasa saja, pengertian penangkalan menurut Uni Soviet lebih luas dibanding pengertian konsep yang sama menurut Barat. Dengan kata lain, apabila pembendungan dan penangkalan tercakup dalam pengertian yang sama (baca: *Sderzhivanie*), maka sebagai konsekuensinya ialah, bahwa mempersiapkan diri untuk menghadapi kemungkinan terjadi perang (*to prepare for war*) tidak harus dibedakan dengan mencegah perang (*to prevent war*). Kedua istilah itu menyerupai rumusan kuno "Si vis pacem, Para Bellum" yang berarti "jika ingin damai, bersiaplah untuk perang." Dengan argumen yang berbeda, rumusan itu juga terkandung dalam strategi penangkalan Barat.

DOKTRIN KEMENANGAN DALAM PERANG NUKLIR

Masa kepemimpinan Stalin setelah Perang Dunia Kedua sering dianggap sebagai stagnasi dalam pemikiran militer. Karena meskipun Uni Soviet telah berhasil menguasai teknologi nuklir sejak tahun 1949, ia tidak merumuskan doktrin nuklir sekurangnya sampai akhir dasawarsa berikutnya. Stagnasi itu disebabkan beberapa hal, yang paling penting adalah supremasi Stalin dalam perumusan ilmu-militer dan seni-militer.

Stalin adalah penafsir ortodoks premis-premis perang yang semula dikemukakan oleh Marx dan Engels. Menurut yang disebut belakangan ini, kemenangan dalam setiap pertempuran hanya bertumpu pada kemampuan di pihak sendiri, terutama disiplin moral pasukan. Premis inilah yang kemudian disadap oleh Stalin, dan kemudian dirumuskannya sebagai salah satu unsur utama untuk memenangkan perang. Bersama dengan jumlah pasukan, stabilitas politik domestik dan perangkat persenjataan, disiplin moral ini kemudian diramu menjadi faktor-faktor yang bersifat tetap (*permanently operating factors*). Sebaliknya Stalin tidak mengakui faktor-faktor yang bersifat kebetulan (*transitory factor*), di antaranya prinsip serangan-pendadakan (*surprise attack*). Bahwa Stalin masih menitikberatkan pada kekuatan konvensional, tentu tidak mengherankan. Ia bukan hanya perwira yang disosialisasikan dalam pengalaman perang konvensional, tetapi juga oleh karena ia kurang meyakini dayaguna strategi pembendungan (*containment policy*) Presiden Truman. Secara keseluruhan, monopoli nuklir Amerika Serikat belum cukup sepadan untuk menandingi kekuatan konvensional Uni Soviet di mandala Eropa.

Ortodoksi Stalin itu, untuk sementara waktu, belum tertembus oleh pemikiran para perwira-perwira muda yang lebih banyak disibukkan dengan tugasnya untuk menjaga perbatasan; sedangkan beberapa strateg yang lain, misalnya Zhukov dan Kuznetsov, telah dialih tugaskan ke pos-pos non-militer. Seperti akan ditunjukkan kemudian, terobosan pemikiran perwira-perwira muda itu baru berhasil setelah meninggalnya Stalin.

Seiring dengan doktrin pembalasan massal (*massive-retaliation*) yang dilancarkan Amerika Serikat (1954), arti senjata nuklir di Uni Soviet menjadi semakin penting. Hadirnya rudal-rudal taktis Amerika Serikat di Turki dan Yunani (*THOR*) dan Inggris (*JUPITER*) merupakan ancaman baru terhadap keunggulan kekuatan konvensional Uni Soviet. Sejak saat itu jurnal militer terkemuka *Voennaya mysl'* (Pemikiran Militer) dipenuhi oleh perdebatan tentang senjata nuklir. Dua isu pokok dalam perdebatan itu ialah arti senjata nuklir untuk memenangkan perang, dan cara menggunakan senjata itu.

Perdebatan untuk isu yang pertama, terjadi antara kelompok *tradisional* yang mengawatirkan bahwa penekanan pada senjata nuklir akan dibarengi

dengan pengurangan senjata konvensional, dan kelompok *modernis* yang tidak memiliki kekhawatiran seperti itu. Sekurangnya sampai tahun 1955, tidak ada pilihan yang terbaik kecuali mengambil jalan tengah, yaitu meningkatkan kemampuan nuklir dan tetap mempertahankan tingkat pemilikan senjata serta pasukan konvensional. Sebagian besar di kalangan militer profesional sendiri tetap berpendapat bahwa meskipun senjata nuklir dapat mempengaruhi hasil akhir pertempuran, ia bukan satu-satunya senjata pamungkas. Keyakinan seperti ini berbeda dengan yang biasanya terjadi di negara-negara Barat pada waktu itu.

Tetapi masalah yang paling penting ialah isu yang dikemukakan oleh Mayor Jenderal Talensky, mengenai diperlukannya peninjauan kembali terhadap premis-premis Stalin. Talensky berpendapat bahwa meskipun sebagian dari faktor-faktor operasi yang tetap masih dapat dipertahankan dalam perang modern, Uni Soviet harus bersiap untuk menghadapi serangan yang mungkin memusnahkan dalam waktu singkat. Yang dimaksudkan Talensky adalah serangan-pendadakan. Masalah ini kemudian menjadi bahan perdebatan tidak kurang dari dua tahun (1953-1955), antara kubu Rotmistrov yang berusaha memenuhi tuntutan Talensky dan kubu Piatkin-Vasilevsky yang masih berakibat pada Stalin. Meskipun perdebatan ini belum berhasil mencapai titik-temu, isu yang dilontarkan oleh Talensky sangat mempengaruhi doktrin nuklir Uni Soviet pada masa Nikita Khrushchev.

Jika pada masa kepemimpinan Malenkov Uni Soviet belum berhasil merumuskan doktrin nuklir, tampaknya disebabkan kesenjangan antara ilmu-militer dan seni-militer. Di bidang yang disebut belakangan ini, prinsip serangan preemtif (*preemptive-strike*) yang diajukan oleh Rotmistrov semakin banyak diterima di kalangan para perwira muda, diantaranya Kolonel E. Rybkin yang akan memainkan peranan penting pada masa Leonid Brezhnev. Tetapi penerimaan prinsip baru ini tidak diimbangi dengan pandangan yang sama di bidang ilmu-militer. Malenkov sendiri justru bersikap moderat dengan menyatakan bahwa "perang nuklir akan memusnahkan peradaban dunia" (*destruction of world civilization*), suatu rumusan yang sering dianggap sebagai bukti bahwa Uni Soviet juga menerima doktrin jaminan saling menghancurkan dalam perang nuklir (*MAD-Mutual Assured Destruction*). Tetapi pernyataan Malenkov ini memperoleh tentangan dari beberapa rekannya di Politbiro, misalnya Bulganin, Kaganovich, Molotov dan Khrushchev. Penentang Malenkov ini berpendapat bahwa hanya kapitalisme yang akan mengalami kehancuran, meskipun setelah berkuasa Khrushchev pun berubah pendirian dan mengambil-alih pandangan Malenkov.

Setelah Khrushchev berkuasa, senjata nuklir semakin diterima sebagai keinginan yang doktriner dan kebutuhan strategis. Tampaknya kesenjangan an-

tara ilmu-militer dan seni-militer semakin sempit. Awal tahun 1960, Khrushchev dan Menteri Pertahanan Malinovsky berhasil merinci tujuan penggunaan senjata nuklir, kapan senjata itu digunakan dan bagaimana senjata itu digunakan. Doktrin yang oleh pengamat Barat disebut "pembalasan massal versi Soviet" itu menyatakan bahwa senjata nuklir akan digunakan pada serangan pendadakan (*surprise attack*) pada setiap perang lokal yang melibatkan Amerika Serikat, atau perang antara kubu sosialis dan kapitalis yang "pasti" meningkat menjadi perang nuklir habis-habisan (*all-out nuclear war*). Rincian doktrin ini sering disebut sebagai *strategi opsi tunggal*.

Dalam hal ini ada dua hal yang perlu dicatat. *Pertama*, rumusan itu jelas memperlihatkan bahwa doktrin atau strategi Uni Soviet merupakan tandingan terhadap doktrin perang terbatas Amerika Serikat. *Kedua*, sangat mungkin doktrin itu hanya merupakan pernyataan penangkal (*declaratory deterrence*) terhadap doktrin perang terbatas, sebab pada waktu itu Uni Soviet belum mempunyai cukup kemampuan dalam perang nuklir total. Dalam sebuah publikasi resmi yang dikeluarkan oleh Politburo Partai Komunis Uni Soviet misalnya, D. Palevich dan I. Poznyak menyatakan bahwa "pemilikan senjata nuklir kedua negara terlampau kecil untuk mencegah perang yang berlarut-larut."

Tidak banyak perubahan yang berarti pada masa kepemimpinan Brezhnev-Kosygin (1964-1970), kecuali bahwa mereka tidak lagi mengikuti garis Khrushchev bahwa "perang antara kubu sosialis dan kapitalis pasti akan meningkat menjadi perang nuklir total," tetapi bahwa Uni Soviet "akan menjawab tantangan Amerika Serikat pada setiap konflik, baik pada tingkat lokal dan global, dengan senjata konvensional ataupun nuklir." Sementara itu, dasar-dasar strategi yang telah diletakkan pada masa pemerintahan Khrushchev -- terutama prinsip serangan preemtif -- diterima secara utuh. Pada dasawarsa berikutnya, yang terjadi hanyalah penegasan tentang kesiapan perang Uni Soviet untuk menghadapi Amerika Serikat dalam perang nuklir. Doktrin untuk memenangkan perang nuklir kemudian dirinci menjadi beberapa unsur, diantaranya: (a) bahwa penangkalan yang lebih berdayaguna adalah persiapan perang; (b) bahwa kemenangan akan dicapai melalui serangan-preemtif; dan (c) bahwa eksistensi sosial, ekonomi, politik dan militer Uni Soviet dapat dipertahankan.

Barangkali memang benar jika dikatakan bahwa Uni Soviet mengidap semacam "paranoia ideologi." Optimismenya bahwa sosialisme akan menang atas kapitalisme sangat besar. Karena itu ketika negara-negara Barat menyatakan bahwa "tidak ada pihak pemenang dalam perang nuklir," Uni Soviet tetap meyakini bahwa kemenangan dalam perang nuklir mungkin saja terjadi, meskipun beberapa pemimpinnya pernah menyatakan bahwa perang nuklir

akan "memusnahkan peradaban dunia" (Malenkov, 1954), "menghancurkan hampir semua bentuk kehidupan" (Khrushchev, 1958) dan "ratusan juta kematian dalam suatu pembantaian massal" (Brezhnev, 1969).

Tetapi yang seharusnya dilakukan oleh para pengamat Barat ialah menyadari bukan hanya pada "kalah atau menang dalam suatu perang nuklir," tetapi "mengapa Uni Soviet harus terlibat di dalam suatu perang nuklir." Selama ini Uni Soviet tidak pernah melepaskan anggapannya tentang kepastian sejarah, bahwa perang tidak dapat dihindarkan, tetapi juga beranggapan bahwa justru pihak imperialis yang akan memulai perang nuklir. Karena itu tidak mengherankan apabila N.I. Krylov, Direktur Program Roket Strategis (*SRF-Strategic Rocket Forces*) Uni Soviet, menyatakan bahwa "ilusi Barat mengenai tidak adanya pemenang dalam perang nuklir adalah *bertentangan dengan hukum sejarah* ... kemenangan dalam suatu perang nuklir, *jika kaum imperialis memulainya*, akan berada di pihak sosialis dan kekuatan-kekuatan progresif lainnya." Dengan kata lain, pernyataan-pernyataan dari kubu Uni Soviet bahwa mereka akan memenangkan perang nuklir, adalah tidak lebih dari kebutuhan ideologi mereka untuk menandingi pernyataan-pernyataan pihak Barat (*declaratory deterrence*).

Kecuali itu, propaganda adalah fenomena yang sangat lekat di dalam masyarakat komunis. Karenanya pernyataan dapat berperan sebagai sarana untuk mobilisasi. Seorang perwira dari kalangan militer di Uni Soviet sendiri pernah mengemukakan, bahwa "menyatakan kemungkinan kalah perang, termasuk perang nuklir, hanya akan menumbuhkan pesimisme di kalangan masyarakat umum dan merontokkan moral pasukan."

Kendati demikian kita memang harus hati-hati untuk menilai atau menafsirkan pernyataan-pernyataan Uni Soviet. Betapapun pernyataan itu tidak terlepas dari budaya strategisnya. Satu hal yang penting untuk analisis selanjutnya ialah, para pengamat Barat beranggapan bahwa Uni Soviet telah merumuskan ukuran apa yang disebutnya sebagai kemenangan. Menurut John Dziak, kemenangan dalam perang nuklir itu adalah: (a) meskipun tidak terhindar dari kehancuran, Uni Soviet tetap dapat bertahan; (b) melanjutkan perang sampai musuh tidak berdaya; (c) menduduki Eropa; dan (d) memegang kendali untuk mengembangkan sosialisme di seluruh dunia.

STRATEGI PENANGKALAN: KEPASTIAN SERANGAN PERTAMA

Sesuai dengan definisi strategi seperti dikemukakan oleh Liddell Hart, maka pertanyaan pokok yang harus dijawab ialah bagaimana Uni Soviet menyusun sistem penangkalannya, dan bagaimana penyangga sistem

penangkalan itu akan *digunakan* untuk memenuhi tujuan. Tujuan-tujuan itu, secara singkat, ialah: mempertahankan diri (*survive*), mengalahkan lawan, menduduki Eropa, dan memegang kendali untuk menyebarkan sosialisme. Resultan antara susunan dan penggunaan itu akan terlihat pada matriks di bawah ini:

MATRIKS STRATEGI PENANGKALAN UNI SOVIET

Tujuan Strategi	Ofensif	Defensif	Penguasaan Eropa
Konfigurasi	- strategis - taktis	- aktif - pasif	- militer - politik
Penggunaan	pre-emptif	defensif	detente
	Fighting	Survive	Superiority

Strategi untuk memenangkan perang, sesungguhnya merupakan strategi klasik (*classical strategy*) yang telah lama dikenal jauh sebelum munculnya senjata-senjata nuklir. Pada prinsipnya, strategi klasik merupakan paduan antara "maksimasi keuntungan" dan "minimasi risiko;" maksimasi keuntungan akan tercapai apabila suatu serangan-pertama sekaligus dapat mencegah risiko yang mungkin harus ditebus oleh serangan pembalasan, dengan menitikberatkan pada sistem persenjataan ofensif; sedangkan minimasi risiko, bukan hanya untuk menjamin kelangsungan sistem sosial, ekonomi, dan politik (non-militer), tetapi juga bagaimana menjamin kelangsungan sistem militer. Semua ini dilakukan dengan menggelarkan sistem persenjataan defensif.

Pilar utama sistem persenjataan nuklir ofensif Uni Soviet adalah rudal-rudal balistik landas darat (strategis dan taktis). Ketepatan dan kecepatan rudal-rudal ini lebih baik dari rudal-rudal jelajah, pesawat pembom dan rudal-rudal yang dipasang pada kapal selam. Kecuali keunggulan teknisnya, rudal-rudal balistik landas darat juga mempunyai keunggulan operasional. Satu diantaranya ialah, rudal-rudal ini tidak perlu menghadapi sistem pertahanan-pertahanan udara (*air defense*), atau sistem anti-perang kapal selam (*anti Submarine Warfare*). Karena kedua hal tersebut di atas, rudal-rudal balistik landas darat dianggap sebagai senjata yang berpotensi ofensif paling besar.

Tetapi apakah senjata paling ofensif itu akan digunakan untuk memulai suatu perang nuklir, masalahnya berbeda samasekali. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, Uni Soviet menerapkan strategi preemtif. Ini berarti bahwa serangan kepada pihak lawan hanya akan dilakukan setelah Uni Soviet meyakini sebelumnya bahwa pihak lawan akan terlebih dahulu melakukan serangan-pertama. Dari segi ini tidak mengherankan jika meningkatnya potensi serangan-pertama di pihak lawan, akan dianggap sebagai ancaman terhadap survivabilitas kekuatan counterforcenya. Hadirnya rudal Pershing II di mandala Eropa adalah salah satu contoh yang dianggap ancaman itu. Secara singkat, meskipun Uni Soviet mengandalkan rudal-rudal balistik sebagai pilar utama strategi penangkalan, oleh karena ia lebih menitikberatkan pada prinsip serangan preemtif, maka adalah tidak tepat jika ia dikatakan menganut strategi untuk memenangkan perang nuklir. Istilah yang lebih tepat ialah, strategi untuk bertempur dalam perang nuklir (*war-fighting strategy*).

Perlu untuk dicatat bahwa dalam strategi klasik, setiap usaha meningkatkan kemampuan ofensif harus diimbangi dengan usaha defensif. Ini dimaksudkan untuk mengurangi tingkat kerawanan senjata counterforce dan sasaran-sasaran non-militer (penduduk, pusat kegiatan industri). Uni Soviet memang lebih intensif menggelarkan sistem persenjataan defensif dibanding Amerika Serikat, baik untuk kategori pertahanan aktif (*active-defense*) ataupun pertahanan pasif (*passive-defense*).

Sistem pertahanan aktif, seperti dikemukakan sebelumnya, merupakan strategi untuk meningkatkan survivabilitas kekuatan counterforce. Tetapi harus diingat bahwa sistem pertahanan ini tidak meningkatkan kepastian serangan-pertama, melainkan hanya meningkatkan kepastian serangan-kedua (*second-strike*). Karena itu, meskipun Uni Soviet lebih intensif menggelarkan sistem pertahanan aktif (misalnya pertahanan antirudal, anti serangan udara dan anti perang kapal selam), sistem pertahanan ini tidak akan bermanfaat sebelum Amerika Serikat melakukan serangan-pertama. Bahkan dari sejarah perkembangannya, sistem pertahanan udara dan sistem anti perang kapal selam baru dikembangkan untuk menandingi kecanggihan rudal-rudal jelajah landas antariksa (ALCM) dan kapal-kapal selam nuklir Amerika Serikat, karena kedua jalur ini memang merupakan pilar utama penangkalan Amerika Serikat.

Bahwa kemudian Uni Soviet mengembangkan sistem pertahanan pasif, tentu tidak mengherankan. Dari segi doktrin, mempertahankan eksistensi sistem modal, ekonomi, politik dan militer adalah sebagian tujuan mereka seandainya perang nuklir tidak dapat dihindarkan. Ini terlihat dalam program-programnya untuk melindungi penduduk dan pusat kegiatan industri dari serangan pihak lawan dan usaha-usaha untuk pengerasan silo,

penyebaran silo atau penggelaran rudal-rudal taktis pada silo pindah. Hanya perlu diingat bahwa penggelaran pertahanan pasif ini sebagian diantaranya juga disebabkan oleh karena Amerika Serikat semula lebih mengandalkan serangan pembalasan atas sasaran-sasaran non-militer (*countervalue*).

Seperti halnya dengan sistem pertahanan aktif, sistem pertahanan pasif ini pun tidak mempengaruhi kemampuan Uni Soviet untuk melakukan serangan-pertahanan, meskipun mungkin dapat meningkatkan intensi Uni Soviet untuk melakukan serangan seperti itu. Karenanya, perbedaan intensi kedua negara adikuasa dalam menggelarkan program-program pertahanan sipil misalnya, tidak tepat apabila dilihat sebagai perbedaan intensi untuk memenangkan perang nuklir. Karena perang nuklir itu sendiri lebih ditentukan oleh serangan-pertama. Dari sisi lain, penggelaran sistem pertahanan pasif ini (terutama program pertahanan non-militer) memang mencerminkan doktrin untuk dapat mempertahankan kelangsungan sistem sosial, ekonomi, dan politik seandainya perang nuklir tidak dapat dihindarkan (*war-survival strategy*). Usaha-usaha ini lebih didorong oleh doktrin Marxis-Leninis bahwa "sosialisme akan memenangkan kapitalisme" daripada dayagunanya untuk menghadapi perang nuklir yang sebenarnya.

Pada bagian-bagian sebelumnya telah dikemukakan bahwa Eropa mempunyai arti sangat penting dalam perhitungan strategis Uni Soviet. Ini bukan hanya mencerminkan pengalaman historis dan persepsi ancaman Barat, tetapi juga oleh karena strategi global Uni Soviet diarahkan kepada Amerika Serikat. Selama ini Eropa Barat merupakan bagian dari strategi Amerika Serikat, karena itu Uni Soviet beranggapan bahwa dengan memecah kerjasama Eropa Barat dan Amerika Serikat, maka ia akan mengungguli Amerika Serikat. Dalam keadaan paritas nuklir strategis, anggapan ini memang benar. Karena itu tidak mengherankan apabila Uni Soviet selalu mengerahkan segenap sumberdaya militernya ke Eropa Barat. Jalur politik yang ditempuhnya bertolak dari prinsip detente diferensial (*differential detente*). Menurut prinsip ini, "Uni Soviet bersedia menanggung risiko hubungan lebih buruk dengan Amerika Serikat, apabila hal itu diimbangi dengan hubungan yang lebih baik dengan Eropa Barat." Secara singkat, Uni Soviet menerapkan strategi detente terhadap Eropa Barat dan anti-detente dengan Amerika Serikat.

Dengan demikian terlihat bahwa strategi penangkalan Uni Soviet adalah sintesis antara "war-fighting strategy" dan "war-survival strategy." Seperti telah diyakininya sejak pertengahan dasawarsa 1950-an, seiring dengan meningkatnya kecanggihan teknologi militer, war-fighting strategy itu identik dengan kepastian untuk melakukan serangan pertama menurut prinsip serangan preemtif. Inti dari strategi ini terletak pada kemampuan untuk

mencegah lawan memiliki peluang untuk memperoleh keuntungan militer (menghancurkan kekuatan counterforce) seandainya terjadi krisis politik yang mengarah pada perang nuklir.

Sesuai dengan budaya strategisnya yang selalu terancam oleh Barat, maka pencegahan itu hanya mungkin ditempuh dengan lebih dahulu melakukan serangan preemtif atas sasaran counterforce di pihak lawan. Ini berbeda dengan konsepsi penangkalan Barat (1965-1979) yang lebih mengandalkan serangan pembalasan atas sasaran countervalue (*deterrence through punishment*). Oleh Glen Snyder, dalam bukunya *Deterrence and Defense* yang terbit tahun 1961, konsepsi penangkalan Uni Soviet itu disebut sebagai *deterrence through denial*, yaitu mencegah lawan untuk berharap memperoleh kemenangan dengan melakukan serangan pertama.

Mencegah lawan memperoleh kemenangan, pada tingkat yang minimal juga berarti bahwa pihaknya akan berhasil mempertahankan diri seandainya perang nuklir tidak dapat dihindarkan. Karena itu tidak mengherankan apabila usaha-usaha untuk memperlihatkan kemampuan serangan-pertama melalui penggelaran senjata ofensif, juga disertai dengan usaha-usaha untuk menetralisasi kemungkinan serangan lawan yang kemudian terlihat melalui penggelaran senjata defensif. Yang disebut belakangan ini menunjukkan perbedaannya dengan keyakinan Barat bahwa tidak ada sistem persenjataan defensif yang secara berdayaguna membendung kehancuran dalam suatu perang nuklir.

Tetapi dari satu segi memang harus diakui bahwa Uni Soviet tidak mempunyai pilihan lain kecuali menerapkan konsep *deterrence through denial*, justru oleh karena dalam kemajuan teknologi persenjataannya ia sering ketinggalan dari kemajuan Amerika Serikat. Upaya untuk mengejar ketinggalan dan sekaligus juga menggagalkan setiap strategi Barat itu pula yang seringkali menyebabkan Uni Soviet menggunakan pernyataan-pernyataan penangkal, termasuk pernyataannya untuk tidak menggunakan senjata nuklir kecuali untuk membalas serangan-serangan nuklir (*no first-use*).

Pernyataan itu jelas dimaksudkan untuk menandingi strategi tanggapan luwes (*flexible response*) yang dianut Barat sejak tahun 1962 yang justru bertumpu pada prinsip first-use. Menurut strategi itu, Amerika Serikat akan menggunakan senjata nuklir pada serangan-pertama apabila Uni Soviet menyerang Eropa Barat dan mengancam kepentingan Amerika Serikat di kawasan lain meskipun serangan itu hanya menggunakan senjata-senjata konvensional. Barat, khususnya Amerika Serikat, tetap mempertahankan asumsi bahwa Uni Soviet akan menyerang lebih dahulu. Karena itu, pernyataan *no first use* tersebut di atas tidak mempunyai nilai dari segi keamanan militer --

meskipun telah diterima menjadi Resolusi Majelis Umum PBB No. 2936 (November 1972). Menurut perhitungan Amerika Serikat, penggunaan senjata nuklir pada serangan-pertama (oleh Uni Soviet) selalu mungkin selama senjata itu masih ada. Yang lebih penting untuk Amerika Serikat bukan intensi Uni Soviet, melainkan kemampuan Uni Soviet untuk melakukan serangan-pertama.

Karenanya tidak mengherankan jika munculnya rudal-rudal generasi keempat (SS-17, SS-18, SS-19) dianggap memperkuat intensi Uni Soviet untuk melakukan serangan-pertama. Amerika Serikat bahkan pernah memperkirakan bahwa serangan dengan sebagian kecil SS-18 saja dapat melumpuhkan hampir 90% Minuteman III yang merupakan pilar utama strategi counterforcenya. Perhitungan inilah yang melahirkan *window of vulnerability* di pihak Amerika Serikat, yaitu kekhawatiran bahwa ia tidak akan sanggup melakukan serangan pembalasan yang menimbulkan kerugian cukup berarti di pihak Uni Soviet.

Kekhawatiran ini tidak perlu terjadi seandainya Amerika Serikat tidak terjerat dalam skenario serangan oleh ICBM kepada ICBM (*ICBM to ICBM scenario*). Kekhawatiran itu juga tidak perlu timbul, seandainya Amerika Serikat masih taat-asas dengan doktrin kepastian untuk saling menghancurkan (*Mutual Assured Destruction*), sebab di samping Minuteman III, Amerika Serikat masih mempunyai senjata-senjata antarbenua yang lain. Padahal dengan 7 buah kapal selam *Poseidon* saja, ia dapat menghancurkan sekitar 62-75% pusat kegiatan industri di Uni Soviet. Dengan perkataan lain, kecuali karena hanya bertumpu pada ICBM to ICBM scenario, kekhawatiran itu muncul oleh karena Amerika Serikat tidak lagi cukup puas dengan menghancurkan sasaran-sasaran countervalue. Presidential Directive No. 59 yang diundangkan Presiden Carter di akhir 1970-an, memang memperlihatkan bahwa sasaran-sasaran counterforce lebih menjadi prioritas.

REFLEKSI STRATEGIS DI MEJA PERUNDINGAN

Tentu banyak alasan yang dapat disebut mengenai mengapa Uni Soviet berniat untuk memasuki meja perundingan pengendalian senjata, mulai dari alasan-alasan yang bersifat politis, ekonomis sampai ke alasan-alasan strategis. Dari segi yang disebut terakhir ini, tidak mungkin disangkal bahwa Uni Soviet juga beranggapan bahwa meja perundingan adalah salah satu cara untuk mencegah kemungkinan terjadinya perang nuklir. Karena itu, strategi penangkalannya tentu tercermin di meja perundingan.

Ketika di awal tahun 1967 Amerika Serikat mengusulkan pengendalian atas senjata-senjata strategis, khususnya sistem pertahanan anti rudal balistik,

pihak Uni Soviet menanggapi usulan itu dengan hati-hati. Ia tidak secara terbuka menolak ataupun menerima. Bahkan sebagai pernyataan penangkal, ia menawarkan pembekuan senjata-senjata ofensif strategis pada tingkat yang digelar oleh masing-masing pihak pada waktu itu. Tampaknya, tawaran tandingan ini memang hanya merupakan perang urat syaraf yang dilancarkan pihak Uni Soviet. Karena seandainya Amerika Serikat menerima pembekuan seperti yang diusulkan Uni Soviet, akan memberi banyak keuntungan. Pada awal tahun 1967 senjata-senjata ofensif strategis Amerika Serikat jauh lebih unggul dari Uni Soviet. Ia sudah menggelarkan 1.054 ICBM, 576 SLBM dan 650 pesawat pembom strategis B-52. Sedangkan Uni Soviet baru menggelarkan 500 ICBM, 100 SLBM dan beberapa puluh pesawat pembom strategis Mya-4 Bison dan Tu-95 Bear. Keunggulan wahana penghantar 3 : 1 di pihak Amerika Serikat ini jelas tidak menguntungkan Uni Soviet seandainya format persetujuan adalah pembekuan.

Bahkan sesungguhnya, keunggulan Amerika Serikat bukan hanya pada jalur persenjataan ofensif saja. Pada bulan September 1967, ia telah menggelarkan sistem pertahanan anti rudal *Safeguard* yang lebih canggih dari sistem Galosh milik Uni Soviet. Tetapi menurut perhitungan Amerika Serikat, yang sudah bergeser dari strategi counterforce ke strategi tanggapan luwes yang dijiwai oleh doktrin MAD, sistem pertahanan seperti ini dianggap tidak terlalu penting.

Sikap hati-hati Uni Soviet dalam menanggapi usulan yang diajukan Amerika Serikat itu, tampaknya disebabkan perbedaan pendapat antara pihak Politbiro dan pihak militer profesional. Sebagian besar anggota Politbiro berpendapat bahwa memasuki meja perundingan mengenai pengendalian senjata strategis akan bermanfaat bukan hanya dari segi strategi militer, tetapi juga di segi-segi yang lain. Bahkan perundingan itu sendiri, merupakan pengabsah kepada masyarakat internasional bahwa Uni Soviet adalah negara adikuasa yang sepadan dengan Amerika Serikat. Sebaliknya, kalangan militer profesional bersikap kaku dalam menerapkan doktrin dan strategi nuklir. Menurut pandangan mereka, pembatasan terhadap sistem pertahanan anti-rudal bertentangan dengan strategi war-survival, karena sistem pertahanan itu merupakan pilar utama untuk menetralisasi serangan lawan dan dengan demikian meningkatkan kepastian kelangsungan sistem sosial, ekonomi, politik dan militer Soviet. Secara singkat, sistem pertahanan anti-rudal adalah taat-asas dengan prinsip minimasi risiko. Mayor Jenderal Talensky sendiri bahkan menyatakan bahwa "pembatasan atas sistem anti-rudal akan mengikis habis stabilitas strategis."

Tetapi kekakuan atas doktrin dan strategi itu kemudian harus mengalah kepada pragmatisme. Betapapun juga Uni Soviet tidak mungkin menutup

kenyataan bahwa Amerika Serikat telah mengungguli pada jalur ofensif, meskipun yang disebut belakangan ini terlambat beberapa tahun dalam uji-coba rudal-rudal strategis. Karena itu, adalah sangat mungkin jika untuk masa-masa selanjutnya Amerika Serikat akan semakin unggul dalam sistem pertahanan anti-rudal. Uni Soviet jelas tidak akan membiarkan pihak lawan memiliki keunggulan pada jalur ofensif dan defensif. Dua tokoh penting di kalangan militer profesional, yaitu Jenderal Viktor G. Kulikov dan Marsekal A.A. Grechko, menemukan sintesis bahwa pembatasan sistem pertahanan anti-rudal hanya mungkin dilakukan apabila dibarengi dengan pengendalian senjata ofensif.

Rumusan itulah yang kemudian diajukan oleh Uni Soviet. Menurut strategi penangkalan Uni Soviet, kepastian war-survival boleh sedikit berkurang selama situasi ini disertai dengan peningkatan kepastian war-fighting. Dalam keadaan tanpa sistem pertahanan anti-rudal, kepastian itu akan meningkat apabila ada pembatasan atas sistem persenjataan ofensif.

Upaya pendekatan yang dirintis kedua-dua pihak itu kemudian kandas, ketika Uni Soviet melakukan serangan ke Cekoslovakia (Musim Semi Praha, Agustus 1968) dan pergantian presiden Amerika Serikat. Selama pendekatan itu tertunda, terjadi sedikit perubahan dalam perimbangan kekuatan senjata strategis. Amerika Serikat mengurangi pesawat B-52 serta menambah rudal-rudal SLBM, sedangkan Uni Soviet meningkatkan tiga jalur persenjataan strategisnya. Pada pertengahan tahun 1969, Amerika Serikat memiliki 1.054 ICBM, 656 SLBM dan 565 pesawat B-52. Sementara Uni Soviet sudah mengeluarkan 1.140 ICBM, 275 SLBM dan 100 pesawat pembom strategis. Dengan memperhitungkan rudal-rudal yang masih berada dalam tahap pengembangan, secara keseluruhan Amerika Serikat memiliki 2.235 wahana penghantar, sedangkan Uni Soviet memiliki 2.030. Tetapi perlu untuk dicatat bahwa pada waktu itu, Amerika Serikat sudah mulai mengembangkan rudal-rudal berpeledak ganda yang dipasang pada Minuteman III.

Munculnya rudal-rudal berpeledak majemuk (MIRV) ini semakin meningkatkan kemampuan ofensif Amerika Serikat. Dengan demikian, dilihat dari segi Uni Soviet, Amerika Serikat memiliki keunggulan pada jalur ofensif dan defensif. Karena itu, mudah diperkirakan bahwa strategi Uni Soviet di meja perundingan ialah, bagaimana mengurangi keunggulan Amerika Serikat seraya mempertahankan peluang untuk mengejar keunggulan itu.

SALT I yang kemudian berhasil disepakati oleh kedua belah pihak, pada akhirnya membatasi sistem pertahanan anti rudal balistik (*ABM Treaty*) dan membatasi rudal-rudal balistik (*Interim Agreement*). Kedua-dua pihak menyepakati untuk hanya mengeluarkan paling banyak 100 ABM yang boleh

digelarkan untuk melindungi ibukota negara *atau* silo-silo nuklir. Sedangkan untuk senjata-senjata ofensif disepakati bahwa Amerika Serikat diperkenankan memiliki 1.054 ICBM dan 656 SLBM dengan kemungkinan untuk mengubah konfigurasi ini menjadi 1.000 ICBM dan 710 SLBM. Di pihak lain, Uni Soviet diperkenankan untuk memiliki 1.530 ICBM dan 710 SLBM dengan kemungkinan untuk mengubah konfigurasi menjadi 1.400 ICBM dan 950 SLBM.

Persetujuan anti rudal balistik itu dapat diterima oleh Uni Soviet karena batas 100 ABM masih di atas 96 ABM yang menurut rencana akan digelarkan. Ini menunjukkan bahwa setiap persetujuan mungkin diterima, apabila ia tidak mengganggu program yang direncanakan atau bahkan memberi peluang untuk meningkatkannya lebih lanjut. Dari segi doktrin dan strategi war-survival, terlihat perbedaan antara kedua negara adikuasa. Uni Soviet misalnya, ternyata menggelarkan rudal-rudal itu di sekitar Moskwa sesuai dengan prinsipnya untuk mengurangi risiko sasaran countervalue atau meningkatkan kepastian kelangsungan sistem ekonomi, sosial dan politik. Sedangkan Amerika Serikat menggelarkan jaringan anti-rudal di sekitar silo-silo Minuteman III untuk meningkatkan jaminan serangan pembalasan.

Dari pembatasan senjata-senjata ofensif terlihat bahwa Uni Soviet memiliki keunggulan sekitar 530 wahana penghantar. Tetapi harus diingat bahwa persetujuan itu tidak membatasi pesawat pembom strategis dan rudal-rudal milik negara ketiga. Padahal Uni Soviet bukan hanya menghadapi rudal-rudal milik Amerika Serikat, tetapi juga sekitar 150 rudal milik Inggris, Prancis, dan Cina serta 400 pesawat pembom strategis lebih banyak di pihak Amerika Serikat. Ini menunjukkan bahwa prinsip yang dipegang Uni Soviet dalam memperhitungkan perimbangan kekuatan bukanlah paritas dwipihak, melainkan *equal security* dengan memperhitungkan senjata-senjata ofensif milik semua pihak yang dianggapnya lawan, di antaranya 44 rudal Lance (Inggris) dan 32 rudal Pluton (Prancis).

Meskipun demikian, hasil persetujuan SALT I tidak sepenuhnya memuaskan Uni Soviet: *pertama*, persetujuan itu tidak memperhitungkan pesawat-pesawat strategis secara formal; *kedua*, persetujuan itu tidak membatasi pengembangan dan penggelaran rudal-rudal dengan peledak majemuk dan rudal-rudal jelajah; dan *ketiga*, persetujuan itu tidak secara formal mengabsahkan prinsip *equal security*. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, dalam pesawat pembom strategis, rudal-rudal berpeledak majemuk dan rudal jelajah, Amerika Serikat lebih unggul. Ketiga jenis persenjataan inilah yang kemudian diperjuangkannya dalam Vladivostok Accord (1974) dan kemudian SALT II (1979).

Tetapi dari sisi lain, tidak adanya pembatasan atas rudal-rudal berpeledak majemuk itu justru memberi peluang untuk Uni Soviet guna meningkatkan kemampuan war-fighting. Seperti kemudian terlihat dari munculnya rudal-rudal SS-17, SS-18 dan SS-19 yang semuanya berpeledak majemuk. Antara 1972-1979, tercatat bahwa Uni Soviet menggelarkan 630 ICBM dan 64 SLBM berpeledak majemuk. Bahkan kemudian ketajaman strategi war-fightingnya semakin mantap setelah ia menggelarkan SS-20 dan pesawat Backfire, terutama di mandala Eropa.

Oleh karena strategi war-survival secara simbolis telah terkandung di dalam *ABM Treaty* yang berlaku untuk masa yang tidak terbatas, tentu mudah dimengerti apabila strategi war-fighting menjadi lebih tampak. Walaupun demikian ini tidak berarti bahwa strategi war-survival tidak penting lagi, sebab aspek menetralisasi kekuatan lawan atau membatasi tingkat kehancuran (*damage limitation*) dapat juga tercermin dalam strategi war-fighting, misalnya dengan meningkatkan kekuatan ofensif di pihaknya dan mengurangi kekuatan ofensif di pihak lawan.

Dari perhitungan ini sebenarnya SALT II justru lebih merugikan Uni Soviet daripada Amerika Serikat, karena pembatasan dalam jalur ofensif lebih dititikberatkan pada ICBM berpeledak majemuk (820). Penerimaan Uni Soviet atas pembatasan ini tampaknya disebabkan oleh keinginannya untuk menyusun konfigurasi jalur ofensif yang lebih berimbang dengan mengutamakan peningkatan SLBM dan pesawat pembom. Kecuali itu, kemampuan war-fighting juga dibebankan pada rudal SS-20 yang meningkat hampir dua kali lipat dalam dua tahun setelah 1979. Peningkatan jumlah SS-20 ini bukan hanya untuk meraih sedikit keunggulan melalui jalur di luar ukuran strategis yang secara resmi diterima, melainkan juga menjaga kemungkinan apabila usaha politiknya untuk mencegah kehadiran Pershing II dan rudal jelajah Tomahawk tidak berhasil.

Tetapi situasi sejak kuartal pertama 1983 kembali menempatkan Uni Soviet pada strategi war-survival dan war-fighting secara serempak, yaitu setelah Presiden Reagan mengeluarkan gagasannya tentang Perang Bintang (23 Maret 1983). Dalam putaran-putaran *umbrella talks*, yang menggabung perundingan senjata ofensif (INF dan START) dan defensif (sistem pertahanan landas antariksa), Uni Soviet kembali pada posisinya seperti pada awal tahun 1967. Karena itu tidak mengherankan apabila Uni Soviet lebih menekankan pada potensi keunggulan Amerika Serikat, yakni sistem pertahanan Perang Bintang. Menurut strategi Uni Soviet, Perang Bintang mempunyai efek destabilisasi strategis, karena sistem pertahanan ini akan mengikis strategi war-fighting-nya. Inti masalahnya ialah, karena Amerika Serikat secara serempak meningkatkan kemampuan ofensif dan defensif, yaitu

dengan menggelarkan Penjaga Perdamaian dan Perang Bintang. Karena sejak tahun 1983 rudal-rudal Penjaga Perdamaian mulai digelarkan, tidak ada pilihan lain untuk Uni Soviet kecuali mencegah realisasi program Perang Bintang.

Dari segi perhitungan strategis, Perang Bintang adalah faktor utama yang mendorong Uni Soviet untuk kembali ke meja perundingan. Tanpa perundingan itu, ia khawatir atas kemungkinan keunggulan Amerika Serikat di kedua jalur sistem persenjataan strategis. Perasaan terancam oleh keunggulan teknologi Barat, paranoia ideologi untuk memenangkan perang, dan perhitungan strategi untuk berperang seraya bertahan, akhirnya dapat dirumuskan secara singkat: "strategi Uni Soviet adalah bagaimana menggagalkan strategi Amerika Serikat."

REFERENSI

- Baylis, John, and Gerald Segal (eds.), *Soviet Strategy* (London: Allenheld, Osmun Montclair, 1981).
- Breman, Robert P., and John C. Baker, *Soviet Strategic Forces: Requirements and Responses* (Washington, D.C.: The Brooking Institutions, 1982).
- Dinerstein, H.S., *War and the Soviet Union* (New York: Frederick A. Preager, 1962).
- Douglass, Joseph D., and Amoretta Hoeber, *Soviet Strategy for Nuclear War* (Stanford: Hoover Institutions Press, 1980).
- Garrison, Jim, and Pyare Shivpuri, *The Russian Threat: Its Myths and Realities* (London: Gateway Books, 1983).
- Halperin, Morton, *Contemporary Military Strategy* (London: Faber and Faber, 1972).
- Holloway, David, *The Soviet Union and the Arms Race* (London: Yale University Press., 1984).
- Lockwood, Jonathan Samuel, *The Soviet Views of U.S. Strategic Doctrine* (New York: National Strategy Information Center, Inc., 1983).
- Payne, Keith B., *Nuclear Deterrence in U.S. - Soviet Relation* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1982).
- Wolfe, Thomas W., *Soviet Strategy at the Crossroads* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1964).

Kendala-kendala Parametrik dalam Perundingan Perlucutan Senjata Amerika Serikat – Uni Soviet

J. Kusnanto ANGGORO*

Perlucutan senjata dan pengendalian senjata merupakan suatu masalah yang sangat pelik.¹ Keduanya tidak saja memerlukan perhitungan dari segi strategi militer, tetapi juga melibatkan persoalan lain dalam cakupan yang jauh lebih luas. Secara umum, perlucutan senjata (*disarmament*) dapat ditafsirkan sebagai upaya untuk memusnahkan atau mengurangi jenis-jenis persenjataan tertentu. Sedangkan pengendalian senjata (*Arms Control*) merupakan pembatasan atas pengembangan dan/atau penggelaran jenis-jenis persenjataan tertentu. Oleh karena itu tidak mengherankan jika pembatasan yang kurang menyeluruh, mungkin justru memberi peluang munculnya jenis-jenis persenjataan baru. Sebagai contoh, ketika persetujuan SALT I melarang penggelaran rudal balistik antar benua ditembakkan dari silo-silo pindah (*mobile-silos*), maka Uni Soviet segera mengubah disain SS-16 menjadi SS-20.

Sebenarnya harus dibedakan pula antara perlucutan senjata dan pengendalian senjata pada tingkat global dengan pengaturan yang sama pada tingkat lokal. Persetujuan Non-Proliferasi Senjata-senjata Nuklir misalnya, merupakan salah satu contoh pengaturan pada tingkat global. Sedangkan MBFR (*Mutual and Balanced Force Reduction*) dan perundingan mengenai INF (*Intermediate-range Nuclear Force*), adalah pengaturan pada tingkat lokal yang masing-masing bertujuan untuk mengurangi senjata-senjata konvensional dan senjata nuklir jarak sedang di mandala Eropa.

* Staf pengajar FIS, UI.

¹Tentang pengertian perlucutan senjata dan pengendalian senjata, lihat Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations* (New York: Alfred A. Knopf, 1973), Bab 23; sebagai rujukan Milton L. Rakove (ed.), *Arms and Foreign Policy in the Nuclear Age* (New York: Oxford University Press, 1972), *passim*.

Tetapi istilah apa pun yang dipergunakan, baik perlucutan senjata maupun pengendalian senjata, dimaksudkan untuk mewujudkan stabilitas strategis (*strategic stability*).² Sebagai suatu konsep, stabilitas strategis terdiri dari dua unsur, yaitu stabilitas krisis (*crisis stability*) dan stabilitas pacuan senjata (*arm-race stability*). Stabilitas krisis pada umumnya ditafsirkan sebagai suatu kondisi di mana tidak ada satu pihak pun yang dapat mengambil keuntungan, baik secara strategis maupun politis, dengan melakukan pukulan pertama (*first-strike*). Sedangkan stabilitas pacuan senjata, ditafsirkan sebagai suatu kondisi di mana tidak ada satu pihak pun yang lebih dulu mengembangkan dan atau menggelarkan jenis-jenis persenjataan baru yang dapat mengancam stabilitas krisis.

Pada prinsipnya, kecenderungan untuk melakukan pukulan pertama sangat mungkin terjadi apabila salah satu pihak memiliki rasio target cukup besar dan/atau apabila jalur senjata ofensif yang dimilikinya dianggap rawan terhadap pukulan pertama pihak lawan. Rasio target (*target-ratio*) itu sendiri merupakan perbandingan antara jumlah senjata milik lawan yang dapat dilumpuhkan dengan jumlah senjata yang harus diluncurkan, dari pihaknya, untuk melumpuhkan senjata-senjata milik lawan itu. Oleh karenanya, semakin besar rasio target akan semakin meningkatkan kecenderungan untuk melakukan pukulan pertama. Sementara itu, kerawanan senjata ofensif di pihaknya sendiri juga merupakan faktor pendorong untuk melakukan pukulan pertama. Sebab jika tidak demikian, tidak mustahil apabila pihak lawan justru mendahului melakukan pukulan pertama. Pihak yang memiliki kerawanan senjata-senjata ofensifnya sering berada dalam dilema antara memukul lebih dahulu, atau kehilangan kesempatan sama sekali untuk menggunakan senjata-senjata itu.

Dengan demikian maka stabilitas krisis akan senantiasa terjamin apabila setiap pihak masih memiliki keyakinan bahwa ia masih dapat melakukan pukulan balasan secara berarti. Upaya untuk meningkatkan stabilitas ini mungkin dapat dilakukan dalam bentuk penggelaran rudal-rudal pada silo pindah atau dengan menggelarkan sistem pertahanan anti rudal (*ballistic missile defense*), maupun dengan menggelarkan rudal-rudal berpeledak-tunggal (*single war-head*).

Semua faktor yang mengancam stabilitas krisis itu, tampaknya juga merupakan ancaman terhadap stabilitas pacuan senjata. Meskipun demikian, pacu-

²Untuk pengertian lebih lengkap mengenai konsep stabilitas strategis, lihat Jerome H. Kahan, *Strategy in the Nuclear Era* (Washington, D.C.: The Brookings Institutions, 1975); pembahasan yang cukup menyeluruh tentang konsep ini pada masa sebelum munculnya senjata-senjata nuklir, lihat George Quester, *Deterrence Before Hiroshima* (New York: John Wiley and Sons, 1966). Tetapi pengertian yang lebih operasional, dengan perbedaan antara stabilitas krisis dan stabilitas pacuan senjata adalah C. Johnston Connover, "Strategic Stability and U.S. Strategy in the Third Post-War Era," kertas kerja yang disampaikan dalam Seminar mengenai Pengendalian Senjata dan Politik Luar Negeri, California, 1978.

an senjata tidak selamanya hanya disebabkan oleh ancaman terhadap stabilitas krisis. Dorongan kompleks industri militer (*Military Industrial Complex*), kelemahan lingustik dalam persenjataan yang semula disepakati, serta penemuan-penemuan baru di bidang teknologi persenjataan, adalah beberapa ancaman terhadap stabilitas pacuan senjata.

Banyak faktor yang dapat disebut mengapa perlucutan dan pengendalian senjata menjadi sumbu utama hubungan Amerika Serikat dengan Uni Soviet. Dengan berpijak pada konsep stabilitas strategis itu, misalnya, Jerome H. Kahan menyebutkan bahwa perlucutan dan pengendalian senjata dimaksudkan untuk: mengurangi risiko perang nuklir, mengurangi kemungkinan terjadinya perang nuklir, dan mengurangi alokasi anggaran pertahanan untuk senjata nuklir.³ Tetapi kenyataan bahwa kedua negara adikuasa tidak saja terlibat dalam perundingan dwipihak, melainkan juga dalam forum banyak-pihak -- seperti Persetujuan Non-Proliferasi dan perundingan untuk mengurangi senjata konvensional di mandala Eropa (MBFR-Mutual and Balance Force Reduction) -- tampaknya menunjukkan bahwa ada pertimbangan lain bagi mereka berdua, misalnya untuk melanggengkan dominasi kedua negara adikuasa terhadap negara-negara nuklir ketiga.

Tulisan ini hanya akan membahas pengendalian senjata dwipihak yang berlangsung antara kedua negara adikuasa. Dengan bercermin pada pengalaman perundingan sebelumnya, SALT I dan SALT II (*Strategic Arms Limitation Talks*) serta START (*Strategic Arms Reduction Talks*), akan ditunjukkan betapa masalah-masalah serupa masih juga menjadi kendala utama dalam perundingan yang sekarang masih berlangsung di Jenewa. Usulan-usulan yang selama ini diajukan dalam forum tersebut, baik yang berasal dari Amerika Serikat maupun Uni Soviet; tampaknya masih lebih dijiwai oleh konsep stabilitas krisis, dan sebaliknya kurang diwarnai pertimbangan-pertimbangan yang menyangkut stabilitas dinamis. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila perundingan berlangsung sangat alot; bahkan persetujuan-persetujuan yang pernah dihasilkan pun tidak sepenuhnya mampu menciptakan stabilitas strategis.

Parameter adalah peubah (*variable*) yang mempunyai sifat-sifat khusus, yaitu bahwa pada saat dan kondisi tertentu, ia memiliki nilai tertentu pula. Oleh karena itu, pembedaan antara parameter statis, parameter dinamis dan parameter residual, sesungguhnya hanya dimaksudkan untuk analisis, tanpa pretensi bahwa parameter yang satu lebih penting dari parameter yang lain. Peubah yang sering dianggap sebagai penentu corak hubungan strategis antara kedua negara adikuasa ini bersifat parametrik dalam pengertian bahwa ketiganya merupakan peubah-peubah yang saling berkaitan.

³Kahan, *op. cit.*, hal. 277.

PENGENDALIAN SENJATA DALAM REKAMAN HISTORIS

Upaya untuk membendung pembiakan senjata-senjata nuklir sesungguhnya hampir setara senjata-senjata nuklir itu sendiri. Beberapa saat setelah berakhirnya Perang Dunia Kedua, setelah Hiroshima dan Nagasaki menjadi monumen "percobaan kiamat," Amerika Serikat mengajukan usulan pengendalian senjata nuklir. Usulan yang dikenal sebagai Rencana Baruch (Juni 1946) ini diajukan kepada Komisi Tenaga Atom PBB (*Perserikatan Bangsa-Bangsa*) untuk memperoleh pengesahan dari Majelis Umum PBB. Menurut rencana itu, pengawasan mengenai pengembangan dan penggunaan teknologi nuklir hendaknya dilimpahkan kepada suatu badan internasional yang mempunyai wewenang mutlak.

Usulan ini kemudian kandas karena perbedaan titik-tolak antara kedua negara adikuasa. Di satu pihak, Amerika Serikat menghendaki agar terlebih dahulu diselenggarakan pengendalian sebelum memusnahkan senjata-senjata nuklir; sedangkan di pihak lain, Uni Soviet malahan mengusulkan sebaliknya -- pemusnahan senjata nuklir terlebih dahulu, dan kemudian baru mengendalikankannya. Uni Soviet tampaknya khawatir bahwa pelaksanaan Rencana Baruch, seperti diusulkan oleh Amerika Serikat, akan melanggengkan keunggulan negara yang disebut belakangan ini.

Kegagalan Rencana Baruch itu tampaknya merupakan titik awal pacuan senjata antara keduanya. Sedikitnya sampai akhir dasawarsa 1950-an, Amerika Serikat masih lebih unggul, baik dalam senjata nuklir taktis, maupun dalam kategori nuklir strategis (*antar benua*). Seirama dengan meningkatnya penguasaan teknologi nuklir kedua belah pihak, pacuan senjata menjadi semakin tajam pada dasawarsa berikutnya. Jika pada tahun 1960 Amerika Serikat baru memiliki 18 rudal landas darat (*ICBM, Intercontinental Ballistic Missile*) dan 32 rudal landas kapal selam (*SLBM, Sub-marine Launched Ballistic Missile*), maka tujuh tahun kemudian kedua sistem persenjataan nuklir itu telah membiak, masing-masing menjadi 1.054 dan 656. Sedangkan Uni Soviet -- walaupun unggul pada tahap uji coba -- secara relatif masih ketinggalan dari Amerika Serikat. Sebab itu mudah dipahami jika Beruang Merah itu menolak ajakan Presiden Kennedy untuk membekukan pemilikan senjata-senjata nuklir; dan sebaliknya, ia berusaha untuk mengembangkan rudal-rudal taktis maupun strategis.

Angin segar baru bertiup setelah pertemuan puncak antara Presiden Johnson dengan PM Kosygin di Glassboro (1967), ketika Wakil Menlu Uni Soviet, V. V. Kuznetsov, menyatakan bahwa pihaknya bersedia untuk memasuki meja perundingan. Tetapi angin segar ini kembali kandas. Penyerbuan Uni Soviet ke Chekoslovakia -- yang lebih dikenal sebagai Musim Semi Praha

(1968) -- dan pergantian presiden di Amerika Serikat adalah sebagian dari beberapa faktor yang membendung momentum Glassboro itu. Kebuntuan ini sedikit disingkap oleh Presiden Nixon. Beberapa saat setelah pembukaan perundingan dwipihak di Helsinki dalam bulan Februari 1970, presiden baru Amerika Serikat itu menyatakan bahwa: "Tidak ada masalah lain yang lebih penting bagi kedua negara kecuali keinginan bersama untuk mencapai persetujuan mengenai pengendalian senjata."

Setelah melewati berbagai hambatan, pada akhirnya Nixon dan Brezhnev berhasil menandatangani persetujuan SALT I di Moskwa (Mei 1972). Persetujuan ini tidak saja membekukan pemilikan senjata-senjata ofensif strategis seperti tertuang dalam Persetujuan Sementara (*Interim Agreement*) yang berlaku selama lima tahun, tetapi juga membatasi penggelaran sistem persenjataan antirudal (*Anti Ballistic Missile, ABM Treaty*) yang berlaku untuk jangka waktu tidak terbatas.⁴ Kelemahan-kelemahan utama yang melekat dalam persetujuan ini adalah: *pertama*, keterbatasan ruang lingkup, oleh karena SALT I hanya membekukan rudal-rudal strategis, itu pun tanpa perincian yang jelas mengenai rumusan "strategis"; *kedua*, tidak melembagakan perimbangan kekuatan maupun perimbangan tingkat kerawanan, terutama oleh karena SALT I tidak memperhitungkan sistem pertahanan depan (*forward-based system*) milik Amerika Serikat yang digelarkan di mandala Eropa; dan *ketiga*, titik-berat pada pembekuan senjata-senjata ofensif tidak dengan sendirinya mengakhiri pacuan senjata. Sebagai contoh, kelemahan itulah yang membuahkan masalah *Backfire* dan sengketa antara Kongres dan Pemerintah di pihak Amerika Serikat, serta membengkaknya rudal-rudal balistik dengan peledak majemuk (*MIRV, Multiple-independently targeted Re-entry Vehicle*) -- terutama bagi pihak Uni Soviet.

Agaknya menyadari berbagai kelemahan itulah, di samping keterbatasan jangka waktu persetujuan sementara, maka kedua negara sejak dini mempersiapkan SALT II. Pesawat pembom mulai mendapat perhatian dalam *Vladivostok Accord*,⁵ demikian pula pembatasan terhadap jumlah wahana penghantar dengan peledak-majemuk. Tetapi dalam "saling pengertian" yang ditandatangani oleh Gerald Ford dan Brezhnev (November 1974) itu, sekalipun mulai memperhatikan dimensi kualitatif, masih tercermin kelemahan -- di antaranya ialah, ketidak-sanggupan saling pengertian itu untuk mengatasi masalah *Backfire* serta rudal-rudal jelajah milik Amerika Serikat. Persoalan ini tidak kunjung teratasi juga sampai Oktober 1977, ketika secara formal masa laku persetujuan sementara berakhir. Tidak dapat lain, kedua negara hanya menyepakati masa laku persetujuan sementara sampai SALT II.

⁴Lihat naskah-naskah yang dimuat dalam Robert J. Pranger, *Detente and Defense* (Washington, D.C.: American Enterprise for Public Policy Research, 1977).

⁵*Ibid.*, hal. 148-152.

Dalam dasawarsa 1970-an memang terdapat perbedaan intensitas penggelaran senjata-senjata nuklir. Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa Uni Soviet lebih intensif dalam pengembangan dan penggelaran senjata-senjata pemusnah itu dibanding Amerika Serikat. Munculnya rudal-rudal SS-18, SS-N-18, dan SS-19 yang dianggap mengancam stabilitas krisis bagi Amerika Serikat pun hanya terjadi dalam waktu antara 1977-1979 -- juga rudal jarak menengah SS-20.⁶ Sedangkan di pihak lain, Amerika Serikat sedikit terlambat mengantisipasi langkah-langkah Uni Soviet. Dalam kurun waktu yang sama, mereka tidak menghasilkan satu rudal pun, kecuali rudal-rudal jelajah yang dianggap tidak mengancam stabilitas krisis. Bahkan pihak Kongres menolak rencana Presiden Carter untuk memodernisasi peledak Minuteman III.

SALT II memang pada akhirnya berhasil ditandatangani oleh Carter dan Brezhnev (Juni 1979). Tetapi kesepakatan yang ditandatangani di Wina itu ternyata tidak memperoleh ratifikasi Senat Amerika Serikat. Beberapa senator, seperti William Proxmire, Mark O. Hatfield dan George McGovern, maupun sebagian dari anggota perunding, seperti Paul H. Nitze dan Edward Rowney, menyatakan bahwa hasil persetujuan SALT II tidak cukup mampu untuk menciptakan stabilitas strategis. Tentu banyak alasan mengapa Amerika Serikat tidak meratifikasi persetujuan itu. Salah satu alasan yang sering disebut para pengamat ialah tindakan-tindakan Uni Soviet di Tanduk Afrika, Vietnam, Kamboja, dan terutama Afghanistan. Tetapi sesungguhnya tindakan-tindakan Uni Soviet itu tidak lebih jelek daripada perilaku Amerika Serikat sendiri di beberapa kawasan dunia; hanya untuk menyebut sebagai contoh ialah, campur tangan Amerika Serikat di Vietnam, Libanon, dan Amerika Tengah.

Dua hal yang tampaknya perlu digarisbawahi sehubungan dengan penolakan ratifikasi itu ialah: *pertama*, bahwa pemerintahan Presiden Carter mulai meninggalkan *appeasement policy*, dan mulai bergeser ke kanan; *kedua*, semakin meningkatnya peranan kelompok pro-militerisme di Amerika Serikat -- baik kelompok itu berasal dari kompleks industri militer, maupun mereka yang tergabung dalam *Committee on the Present Danger*. Kedua faktor itulah yang menggeser perhitungan-perhitungan di pihak Amerika Serikat dalam strategi nuklir.

Penolakan ratifikasi Senat Amerika Serikat itu sendiri, sekaligus mengawali masa permusuhan baru antara kedua negara adikuasa. Keputusan nega-

⁶Untuk ulasan yang cukup lengkap mengenai pengembangan dan penggelaran senjata-senjata nuklir Uni Soviet, lihat Robert P. Breman dan John C. Baker, *Soviet Strategic Forces* (Washington, D.C.: The Brookings Institutions, 1982); John M. Collins, *U.S. - Soviet Military Balance: Concepts and Capabilities* (New York: Crane and Russack, 1981). Sejak tahun 1981, kedua negara adikuasa juga saling menerbitkan pengembangan dan penggelaran senjata-senjata nuklir di pihak lawan, misalnya, *Whence the Threat to Peace* (Moscow: Military Publishing House, 1981) dan *Soviet Military Power* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1981).

ra-negara NATO (Desember 1979) untuk menggelarkan Pershing II dan rudal-rudal jelajah Tomahawk di lima negara Eropa, pemboikotan beberapa negara Barat terhadap Olimpiade Moskwa (1980), dan embargo gandum Amerika Serikat terhadap Uni Soviet, tampaknya merupakan mata rantai yang sulit dipisahkan.

Konservatisme ini semakin tegar dengan tampilnya Ronald Reagan sebagai presiden Amerika Serikat yang baru. Reagan tidak saja mewarisi pandangan klasik tokoh Republik bahwa "jurang ideologi antara Timur dan Barat senantiasa mempertajam konflik" tetapi juga menjadi tumpuan sebagian warga Amerika untuk "mengembalikan kejayaan Amerika yang besar." Bersamaan dengan politisasi "jendela kerawanan" yang dilemparkan oleh Komisi Scowcroft, telah semakin mendorong Reagan untuk menampilkan sikap tegar terhadap Uni Soviet. Dalam kebijaksanaan nuklir pemerintahan Reagan semakin memperlihatkan kesejajarannya dengan strategi yang selama ini dianut oleh Uni Soviet. Secara jelas dirumuskan bahwa strategi itu adalah:⁷ *pertama*, meningkatkan kemampuan senjata ofensif, senjata defensif dan jaringan komunikasi, kontrol maupun komando; *kedua*, menggunakan senjata nuklir untuk sasaran-sasaran sipil maupun sasaran sasaran militer; dan *ketiga*, mengumumkan kebijaksanaan nuklir secara terbuka. Tidak bisa lain kebijaksanaan itu dapat dirumuskan secara singkat menjadi, "prioritas utama untuk modernisasi senjata-senjata nuklir." Tetapi langkah awal untuk menghidupkan kembali program Penjaga Perdamaian, Trident D-5, dan pesawat pembom mutakhir B-1 masih mengalami berbagai hambatan.

Meski demikian tentu hal itu tidak berarti bahwa Reagan secara penuh mengabaikan upaya untuk membawa Uni Soviet ke meja perundingan. Desakan dari demonstrasi-demonstrasi antinuklir, maupun *displacement effect* program-program pengembangan persenjataan yang semula terpaksa ditunda oleh Carter, semakin mempersulit perumusan kebijaksanaan tentang pengendalian senjata. Sekurangnya selama 18 bulan pertama pemerintahan barunya, Reagan belum menemukan sintesis yang tepat untuk mengelola masalah ini.

Sikap Reagan ini pun tak urung membuahkan ketidakpastian bagi Uni Soviet. Mau apa dia sebenarnya dengan Presiden Amerika Serikat yang baru itu? Ketidakpastian ini, berikut dengan realisasi penggelaran rudal-rudal jelajah Tomahawk dan Pershing II di Eropa tentu merupakan masalah sendiri bagi Uni Soviet untuk merumuskan strategi perundingan.

Akhirnya kesempatan itu pun datang juga. Tahun 1981, kedua negara mulai terlibat dalam perundingan untuk mengendalikan rudal-rudal jarak menengah dan sedang; sementara mulai pertengahan 1982, pembicaraan mengenai

⁷Lihat Fred Charles Ikle, "Strategic Principles of Reagan's Administrations," *Strategic Review* (Fall 1983), hal. 13-18.

rudal-rudal antarbenua pun dimulai. Sampai berakhirnya tahun 1983 sedikitnya kedua negara adikuasa itu telah bertemu dalam lima putaran perundingan INF (Intermediate-range Nuclear Force) yang mengatur rudal-rudal jarak sedang, serta tiga putaran perundingan START yang menggarap rudal-rudal antarbenua. Seluruh putaran ini tidak berhasil mengatasi kebuntuan. Keinginan Uni Soviet untuk memperhitungkan kekuatan nuklir milik Inggris dan Perancis di satu pihak dan keengganan negara-negara Barat untuk memenuhi tuntutan Uni Soviet itu dan kecenderungan Amerika Serikat untuk secara sengaja merugikan pihak Uni Soviet (dengan cara melucuti pilar utama penangkalannya) adalah faktor-faktor strategis yang menyumbat kedua belah pihak untuk mencapai titik temu. Kedua jalur perundingan ini bahkan kemudian sama sekali dihentikan ketika Uni Soviet menarik diri dari semua jalur perundingan, sebagai protes terhadap kehadiran Tomahawk dan Pershing II.

Oleh karena itu ketika menteri-menteri luar negeri kedua belah pihak, George Shultz dan Andrei Gromyko, kembali bertemu di Jenewa awal tahun 1985 angin segar seakan-akan kembali bertiup. Oleh banyak pengamat, keberhasilan diplomatik Amerika Serikat untuk mengajak kembali Uni Soviet ke meja perundingan itu disebabkan oleh beberapa faktor: *pertama*, terpilihnya kembali Ronald Reagan sebagai Presiden Amerika Serikat; *kedua*, beban ekonomi yang dihadapi oleh kedua belah pihak sehingga mau tidak mau mereka harus mengencangkan ikat pinggang dan mengurangi alokasi anggaran untuk sektor persenjataan nuklir; dan *ketiga*, tekad Amerika Serikat untuk mengembangkan sistem pertahanan antirudal yang dikenal sebagai Prakarsa Pertahanan Strategis atau "Perang Bintang."

Tetapi beberapa format perundingan yang dijalani kemudian menunjukkan perbedaan penting dibanding format perundingan yang pernah terjalin sebelumnya. Shultz dan Gromyko mencapai kesepakatan untuk membicarakan secara bersama tiga jalur perundingan (*umbrella talks*), meliputi pengendalian rudal-rudal antarbenua (semula dalam forum SALT dan START), pengendalian rudal-rudal jarak sedang (semula dalam forum INF), dan pengendalian sistem pertahanan ruang angkasa. Suatu bentuk format konsesional antara Uni Soviet untuk kembali ke meja perundingan sekalipun Tomahawk dan Pershing tetap hadir di mandala Eropa, dan Amerika Serikat untuk "membicarakan" senjata ruang angkasa.

Sampai sekarang format perundingan baru itu telah memasuki putaran keempat. Seperti akan diulas pada bagian lain tulisan ini, ketiga putaran pertama belum memperlihatkan kemajuan yang berarti; sedangkan masalah-masalah parametrik masih juga akan tetap mengganjal untuk kelangsungan perundingan putaran-putaran selanjutnya. Masih harus menjadi pertanyaan, apakah momentum yang dihasilkan dari Pertemuan Puncak Reagan-Gorbachev pada bulan November 1985 yang lalu akan dapat dimanfaatkan dengan baik.

PARAMETER STATIS: MITOS PERHITUNGAN STRATEGIS

Sumbu pertama yang senantiasa mengganjal perundingan mengenai pengendalian senjata adalah parameter statis. Parameter ini ditentukan oleh beberapa faktor, di antaranya doktrin dan strategi nuklir, perbedaan struktur ancaman, serta perbedaan konfigurasi sistem persenjataan. Ketiganya dikategorikan sebagai parameter statis hanya dengan pengertian bahwa mereka akan tetap menimbulkan kesulitan yang tidak mudah diatasi, meskipun baik Amerika Serikat maupun Uni Soviet cukup memiliki kemauan politik. Dalam hal hubungan antara kedua negara adikuasa, parameter ini terwujud dalam berbagai kesulitan untuk merumuskan ukuran perimbangan kekuatan yang secara bersama-sama dapat disepakati, serta mempengaruhi dinamika pacuan senjata. Sedangkan dari segi politik domestik, yang terutama lebih menonjol di Amerika Serikat, parameter ini seringkali menimbulkan perbedaan kebijaksanaan antara Departemen Luar Negeri dengan Pentagon.

Seperti dirumuskan oleh Ermarth,⁸ doktrin nuklir mencakup segenap tata nilai atau keyakinan yang mempengaruhi kebijaksanaan senjata nuklir -- baik dalam menentukan prioritas pengembangan, penentuan prioritas sasaran, maupun ukuran-ukuran yang dianggap mewakili stabilitas strategis. Operasionalisasi dari doktrin inilah yang kemudian dikenal sebagai strategi nuklir,⁹ misalnya strategi *countervalue* dan *flexible response* yang dijiwai oleh doktrin saling menghancurkan (*MAD, Mutual-Assured Destruction*) dalam perang nuklir. Strategi ini sering dikatakan berwatak *ofensif* oleh karena dominasi anggapan bahwa stabilitas strategis akan selalu terjamin apabila masing-masing pihak memiliki cukup kemampuan untuk menimbulkan kehancuran yang berarti terhadap sasaran-sasaran lunak, misalnya pusat-pusat pemukiman penduduk, pusat kegiatan industri dan jaringan komunikasi yang merupakan urat-syaraf senjata strategis. Sebab itu tidak mengherankan apabila negara yang menganut strategi ini, misalnya Amerika Serikat sampai tahun 1979, lebih memberikan prioritas sasaran lunak dibanding sasaran keras -- misalnya silo-silo nuklir yang

⁸Lihat Fritz W. Ermarth, "Contrast in American and Soviet Strategic Thought," *International Security*, Vol. III, No. 1, 1978, hal. 138-155.

⁹Untuk tulisan yang membahas perkembangan strategi Amerika Serikat, lihat Stuart Menaul, "Changing Concepts of Nuclear War," *Conflict Studies No. 125* (London: The International Institute for the Study of Conflict, December 1980); Jeffrey Record, *Revising US Military Strategy: Tailoring Means to Ends* (Washington, D.C.: International Defense Publishers Pergamon, 1984); sedangkan pembahasan tentang strategi Uni Soviet di antaranya dapat ditemukan pada John Dziak, *Soviet Perceptions on Military Doctrine and Military Power* (New York: National Strategy, 1981); Leon Goure and Michael Dean, "Soviet Strategic View," *Strategic Review*, Vol. 8, No. 2 (Spring 1980); Sokołovsky, V.D., *Soviet Military Power*, terjemahan Harrie Fast Scott (New York: Crane and Russack, 1975).

merupakan potensi ofensif. Strategi ini juga mengabaikan sistem pertahanan dalam batas-batas tertentu; sampai sekarang misalnya, Amerika Serikat hanya menggelarkan senjata-senjata ofensif, dan sebaliknya tidak menggelarkan sistem pertahanan anti-rudal.

Dalam kepustakaan strategi nuklir, dikenal pula strategi *counterforce* dan strategi *countervailing* yang lebih dijiwai oleh doktrin untuk memenangkan perang nuklir (*war-winning capability* atau sering disebut juga sebagai *war-fighting strategy*). Berbeda dengan strategi yang disebut sebelumnya, operasional doktrin untuk memenangkan perang nuklir ini berwatak *defensif*. Ia tidak saja mengandalkan pada pukulan pertama, bukan pukulan balasan seperti pada strategi ofensif, tetapi juga lebih memberikan prioritas kepada sasaran-sasaran keras. Kebijaksanaan nuklir yang biasanya mewarnai strategi ini -- seperti ditunjukkan oleh Uni Soviet sejak mula dan kemudian juga Amerika Serikat sejak tahun 1980 -- memberikan perhatian yang seimbang baik dalam penggelaran senjata ofensif maupun defensif. Perimbangan senjata ofensif-defensif itu tampaknya bertolak dari anggapan bahwa stabilitas strategis akan tetap terjamin apabila salah satu pihak mampu melucuti kekuatan ofensif pihak lawan dalam pukulan pertama (*disarming-first*) dan dengan demikian mengurangi risiko kehancuran yang mungkin ditimbulkan oleh pukulan balasan.

Perbedaan itulah yang mewarnai hubungan strategis kedua negara adikuasa selama hampir dua dasawarsa. Akibatnya cukup paradoksal. Di satu pihak, tampaknya justru oleh karena perbedaan itu maka persetujuan SALT I (Interim Agreement dan ABM Treaty) dan SALT II dapat ditandatangani setelah masing-masing pihak memberikan konsesi-konsesi tertentu -- misalnya ketidakcukupan sistem pertahanan depan di mandala Eropa bagi Uni Soviet, dan kegagalan Amerika Serikat untuk membatasi rudal-rudal berat SS-18 dan SS-19 milik Uni Soviet. Di lain pihak pergeseran yang belum tuntas pada masa akhir pemerintahan Carter dan juga awal pemerintahan Reagan menyumbat forum perundingan. Melalui Keputusan Presiden No. 41, misalnya, pemerintahan Carter mulai berniat untuk memberikan perlindungan kepada sasaran lunak dan meninjau kembali persetujuan antirudal balistik. Dalam pada itu, melalui pidato yang dikemukakan tanggal 23 Maret 1983, Amerika Serikat mulai dengan babak baru untuk mengembangkan sistem pertahanan antirudal secara berlapis, di samping menghidupkan kembali program Penjaga Perdamaian. Jarang diulas oleh para pengamat bahwa protes-protes Moskwa terhadap usulan yang diajukan Amerika Serikat, dari segi perhitungan strategis, sesungguhnya disebabkan rencana penggelaran bersama antara Penjaga Perdamaian serta Perang Bintang. Interaksi strategis antara jalur ofensif dengan jalur defensif inilah yang dianggap mengancam stabilitas strategis bagi Moskwa.

Bersamaan dengan kendala-kendala domestik,¹⁰ pergeseran strategi Amerika Serikat itu telah menyumbat perundingan di penghujung dasawarsa 1980-an. Kendala-kendala domestik di Amerika Serikat itu sekaligus berbenturan dengan keinginan Reagan untuk menyeimbangkan kembali jalur ofensif-defensif. Untuk "secara sengaja" menunda keberhasilan START pula tampaknya Amerika Serikat mengajukan usulan-usulan yang secara sepihak lebih merugikan Uni Soviet. Usul *zero-option* dalam jalur INF, berikut penolakan untuk memasukkan kekuatan nuklir milik Inggris dan Perancis, serta format usulan *deep-cut*, *build-down* dan *double build-down*, yang diajukannya dalam periode 1981-1983 itu mencerminkan strategi tombak-kembar Amerika Serikat. Amerika Serikat akan memperoleh keuntungan, baik seandainya Uni Soviet menerima usulan, maupun jika yang disebut belakangan ini menolaknya: *pertama*, oleh karena ia dapat melucuti pilar utama penyangga stabilitas strategis milik Uni Soviet; dan *kedua*, karena penolakan Uni Soviet dapat dipergunakan sebagai senjata untuk mengabsahkan pengeluaran senjata-senjata baru yang lebih canggih.¹¹

Penolakan Uni Soviet itu berpangkal pada perbedaan konfigurasi senjata nuklir yang dimiliki kedua negara adikuasa. Di satu pihak Uni Soviet mengandalkan *sistem monad* yang bertumpu pada rudal balistik landas darat (70% daya lontar, 65% peledak, dan 56% jumlah wahana penghantar); sementara di pihak lain Amerika Serikat mengandalkan pada *sistem dyad* dengan bertumpu pada pesawat pembom dan rudal-rudal landas kapal selam. Pada waktu itu rudal-rudal balistik landas darat Amerika Serikat hanya merupakan 33% daya lontar dan 22% peledak dari penyangga stabilitas strategisnya.

Dari segi perhitungan strategi, perbedaan konfigurasi ini sangat mengkhawatirkan Amerika Serikat. Mereka beranggapan bahwa rudal-rudal landas darat merupakan senjata yang paling memusnahkan -- tidak saja karena pada umumnya rudal-rudal itu memiliki ketelitian lebih tinggi, tetapi juga oleh karena daya lontar yang lebih besar, maupun tingkat kerawanan paling tinggi.

Kekhawatiran Amerika Serikat itu sesungguhnya tidak beralasan. *Pertama*, dengan menekankan kekurangannya dalam indikator statis, mereka

¹⁰Untuk tulisan yang cukup menyeluruh dan membahas tentang masalah-masalah politik domestik di Amerika Serikat sehubungan dengan perundingan pengendalian senjata, lihat Strobe Talbott, *Deadly Gambit: The Reagan Administration and the Stalemate in Nuclear Arms Control* (London: Pan Book Ltd., 1985).

¹¹Untuk pembahasan khusus mengenai Deep-cut Proposal, lihat J. Kusnanto Anggoro, "Stabilisasi Penangkalan Amerika Serikat dan Uni Soviet dalam Perundingan Pengurangan Senjata Strategis." skripsi sarjana (Jakarta : Jurusan Hubungan Internasional, FISIP-UI, 1985); skripsi ini juga membahas beberapa alternatif misalnya, *Build-Down Proposal* dan *Double Build-Down*.

mengabaikan keunggulannya dalam indikator dinamis.¹² Memang benar bahwa dari segi kuantitatif jumlah rudal-rudal yang berpotensi melumpuhkan dalam pukulan pertama lebih besar di pihak Uni Soviet. Tetapi jika dilihat tingkat kesiagaan pilar-pilar stabilitas strategisnya, Amerika Serikat jauh lebih unggul. Untuk kapal selam misalnya mereka memiliki sekitar 55-75% armada yang senantiasa siap tempur, dibandingkan hanya sekitar 13% bagi Uni Soviet. Dalam jalur pesawat pembom, tingkat kesiagaan itu berbanding antara 32% dan 8%, berturut-turut untuk Amerika Serikat dan Uni Soviet. *Kedua*, kelompokan dari pukulan pertama seperti selama ini dianggap sebagai jendela kerawanan, sebenarnya secara teknis hampir tidak mungkin; karena perhitungan itu mengandaikan kesempurnaan sistemik dan mengabaikan kemungkinan saling bentur (*fratricide*) antar-rudal yang tentu mengurangi ketepatannya. Yang *ketiga*, perbedaan konfigurasi atau perbedaan arti relatif pilar-pilar strategis justru semakin mempersulit kedudukan Uni Soviet; misalnya oleh karena hanya untuk melumpuhkan 22% moncong peledak milik Amerika Serikat, ia harus menembakkan sekitar 40% moncong peledaknya. Dengan kata lain, sebenarnya Amerika Serikat tidak perlu mengidap *counterforce syndrome*; ia masih dapat mengandalkan jalur pesawat pembom dan rudal-rudal landas kapal selam untuk menghancurkan sekitar 70% sasaran di Uni Soviet. Mitos perhitungan strategis inilah yang merupakan kendala utama kegagalan perundingan pengendalian senjata antara kedua negara adikuasa. Mitos ini pula yang menyebabkan Amerika Serikat tidak memasukkan pesawat pembom dalam usulan *deep-cut*, karena ia bermaksud meraih keunggulan lewat jalur ini.

Bahwa penolakan Uni Soviet dijadikan momentum untuk modernisasi senjata-senjata nuklir, dan bahwa modernisasi merupakan jalur pelengkap dari jalur perundingan, memang kemudian terbukti dari usulan-usulan yang kemudian dibawa ke meja perundingan. Dengan semakin kuatnya posisi Amerika Serikat di mandala Eropa, mudah dipahami jika mereka mulai melonggarkan usulan zero-option menjadi usulan *dasar umum* perimbangan kekuatan nuklir jarak sedang (Maret 1983) dan kesediaannya untuk memperhitungkan pesawat pembom taktis yang digelarkan di mandala Eropa (September 1983). Begitu pula jika dalam usulan *deep-cut* mereka tidak memperhitungkan pesawat pem-

¹²Indikator statis biasanya ditunjukkan oleh jumlah wahana penghantar (*delivery vehicles*), peledak (*war-head*), daya lontar (*throw-weight*) atau daya angkut pesawat pembom ataupun besar-besaran yang lain yang dianggap menunjukkan kapabilitas nuklir. Pada umumnya indikator ini bersifat kuantitatif. Tetapi tidak semua data kuantitatif menunjukkan indikator statis misalnya, ketelitian (CEP, *Circular Error Probability*), daya tembus rudal terhadap silo nuklir (*hard target kill probability*) dan kecepatan rudal (*time-urgent capability*). Ketiganya lebih menentukan kualitas persenjataan. Indikator dinamis, biasanya dilihat dari beberapa faktor kualitatif itu. Tetapi faktor lain yang sangat menentukan adalah kesiapan, kesiagaan, daya dukung C-3-I (*Control, Command, Communication and Intelligence*) dan yang penting lagi adalah tingkat kerawanan pihak lawan serta pilihan strategis di pihaknya.

bom strategis, maka dalam usulan yang diajukannya kemudian (Oktober 1983) jenis persenjataan ini mulai dimasukkan dalam usulan.

Meskipun demikian tidak terlampau sukar dipahami bahwa Uni Soviet tetap menolak usulan-usulan Amerika Serikat. Tuntutan mereka untuk mengikutsertakan kekuatan nuklir Inggris dan Perancis belum juga dipenuhi dalam jalur INF; sementara penyetaraan antara rudal strategis dan pesawat pembom, serta rasio pengurangan yang masih lebih memusatkan pada rudal-rudal balistik landas darat pada jalur START tentu tidak mengatasi masalah perbedaan konfigurasi yang semula menjadi masalah pokok dalam usulan deep-cut. Karena rasio pengurangan -- dinyatakan dalam perbandingan antara jenis persenjataan baru yang digelar dan senjata lama yang harus ditarik -- adalah 1:2 (untuk rudal-rudal landas darat), 2:3 (untuk rudal-rudal landas kapal selam) dan 1:1 (untuk pesawat pembom strategis), misalnya, akan terlihat bahwa kerugian Uni Soviet akan lebih besar oleh karena ia lebih mengandalkan jalur landas darat -- yang menurut usulan build-down justru memiliki rasio paling kecil.

Masalah terakhir yang dibuahkan oleh parameter statis adalah perbedaan struktur ancaman. Persoalan ini berpusat pada konvergensi geostrategis di mandala Eropa. Di satu pihak Uni Soviet menganggap bahwa "seluruh negara-negara Barat" akan membentuk front anti-Soviet, sehingga mereka menuntut untuk melibatkan kekuatan nuklir Inggris dan Perancis dalam forum INF; sementara di pihak lain Amerika Serikat hanya melihat Uni Soviet sebagai satu-satunya ancaman. Sebagai akibatnya ukuran mengenai apa yang dimaksud sebagai perimbangan kekuatan pun berbeda. Uni Soviet lebih bertolak dari rumus keamanan sepadan (*equal security*) -- seperti telah sering disebut dengan cara melibatkan kekuatan nuklir negara ketiga -- sedangkan Amerika Serikat lebih bertolak dari prinsip perimbangan (*parity*) hanya secara dwipihak. Bagi Amerika Serikat maupun negara-negara sahabatnya di Eropa Barat, kekuatan nuklir Inggris dan Perancis tidak dimaksudkan untuk mengancam Uni Soviet dan kelewat kecil untuk mengancam stabilitas strategis.

PARAMETER DINAMIS: HIPOTESIS DORONG-TARIK

Berbeda dengan parameter statis yang secara langsung tercermin pada kerumitan dalam merumuskan ukuran perimbangan kekuatan serta mempengaruhi dinamika pacuan senjata, maka parameter dinamis lebih menentukan ada atau tidaknya suatu kemauan politik kedua belah pihak untuk menjalin perundingan. Parameter ini terutama ditimbulkan oleh perhitungan ekonomi militer, kompleks industri militer (*military industrial complex*) dan konflik-konflik regional.

Betapapun sukar untuk disangkal bahwa beban ekonomi sangat menentukan alokasi anggaran pertahanan. Sementara di pihak lain, pengetatan anggaran pertahanan, secara langsung maupun tidak, tentu tidak dapat dipisahkan dari kemampuan masing-masing pihak untuk mengembangkan dan menggelarkan sistem persenjataan yang baru.

Dengan pendapatan nasional kotor (*GDP, Gross Domestic Product*) lebih dari US\$ 3 trilyun, selama tiga tahun terakhir ini Amerika Serikat telah menghabiskan rata-rata US\$ 268-278 milyar untuk sektor pertahanan dalam setiap tahunnya. Sementara itu Uni Soviet, dengan pendapatan nasional kurang dari US\$ 1,6 trilyun harus mengeluarkan sekitar US\$ 200-210 milyar per tahun untuk sektor yang sama. Sebab itu baik pada Washington maupun Moskwa akan muncul kekhawatiran bahwa pengeluaran kompleks industri militer mereka telah melebihi perkiraan yang wajar mengenai apa yang sesungguhnya dapat dicapai untuk mempertahankan stabilitas strategis. Dari segi perhitungan ekonomi militer ini, tampaknya kemerosotan ekonomi Uni Soviet di awal dasawarsa 1980-an, maupun komitmen Gorbachev untuk menata kembali perekonomian, merupakan faktor pendorong bagi mereka untuk kembali ke meja perundingan.

Tetapi pada saat yang sama harus diakui pula bahwa anggaran untuk senjata-senjata nuklir sesungguhnya hanya menyerap kurang lebih 10-15% dari anggaran pertahanan; dengan perkataan lain, anggaran ini masih "sangat kecil" jika dibandingkan dengan pendapatan nasional mereka. Meskipun demikian tentu saja hal ini tidak berarti bahwa tidak ada dilema ekonomi-militer, biarpun kedua negara menghadapi masalah yang agak berbeda. Bagi Amerika Serikat, meskipun kendala ekonomi mungkin tidak sekuat di Uni Soviet, tetap saja perhitungan ekonomi-militer mempengaruhi kebijaksanaan mereka tentang pengendalian senjata. Tidak saja karena selama ini pihak Kongres selalu mempersoalkan *trade-off* antara membengkaknya anggaran pertahanan di satu pihak dan menyusutnya anggaran pelayanan sosial di pihak lain, tetapi juga dalam hubungannya dengan Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO). Para pengamat sering menunjukkan bahwa membengkaknya anggaran pertahanan Amerika Serikat selalu dibarengi dengan semakin gencarnya isu perataan anggaran pertahanan (*burden sharing*) di dalam tubuh pakta pertahanan tersebut. Tuntutan Amerika Serikat agar Jepang meningkatkan proporsi anggaran pertahanan pun tidak dapat sepenuhnya dilepaskan dari pengembangan dan penggelaran senjata strategis yang semakin masif dilakukan oleh negara adikuasa itu. Masalah serupa juga pernah terjadi antara Amerika Serikat dan para sahabatnya di Eropa Barat; bahkan tak jarang momentum ekonomi militer di Amerika Serikat itu membuahkan sedikit keretakan dalam tubuh NATO.

Masalah yang tidak kurang peliknya adalah dalam hubungannya dengan kompleks ini tidak saja mempengaruhi mati atau hidupnya industri militer

maupun para ilmuwan yang terlibat di dalamnya, tetapi seringkali juga tercermin dalam ketidakserasian antara kebijaksanaan eksekutif dan lembaga legislatif di Amerika Serikat. Bahkan lebih sulit lagi perebutan anggaran, misalnya antara Departemen Luar Negeri dan Pentagon, adalah salah satu faktor yang mengakibatkan perbedaan mereka dalam merumuskan kebijaksanaan pengendalian senjata. Disadari atau tidak, kerumitan-kerumitan yang ditimbulkan oleh kompleks industri militer itu akan mempengaruhi kesigapan Gedung Putih dalam merumuskan strategi jangka panjang mengenai pengendalian senjata.

Proses pengambilan keputusan yang selama ini terjadi di Gedung Putih memang sering menghadapi jalan buntu karena perbedaan antara departemen satu dengan yang lain. Dalam lima tahun terakhir ini saja, persaingan historis antara Departemen Luar Negeri dan Pentagon sudah menjurus sampai pada tingkat persaingan pribadi -- misalnya antara George Shultz dan Richard Burt di satu pihak dan Caspar Weinberger dan Richard Perle di pihak yang lain. Sebab itu tidak mengherankan jika kebijaksanaan yang kemudian ditelorkan oleh Gedung Putih pun sesungguhnya hanya sekedar kompromi; bahkan yang terakhir ini pun seringkali baru dihasilkan setelah Presiden memaksakan suatu keputusan, misalnya dalam hal kemacetan tawar-menawar antarbirokrasi. Tetapi sebaliknya, keputusan Presiden itu pun tak jarang semakin mempertajam dan memperkeras persaingan antarbirokrasi. Kasus "Surat Weinberger" yang dibocorkan kepada media massa di Amerika Serikat menjelang Pertemuan Puncak Reagan-Gorbachev, misalnya, adalah contoh paling aktual mengenai masalah ini.

Perbedaan kebijaksanaan antara pemerintah, terutama Departemen Luar Negeri, dan lembaga legislatif muncul terutama oleh karena terlampau sulit bagi seorang Senator untuk menolak desakan para kontraktor persenjataan di wilayah pilihannya. Perbedaan antara pemusatan dan sifat industri militer itu sendiri pun mengakibatkan perbedaan kebijaksanaan antarkelompok di lingkungan legislatif mengenai format pengendalian senjata. Usulan yang diajukan oleh Senator Edward M. Kennedy dan Mark O. Hatfield mengenai "pembekuan senjata-senjata nuklir lebih dahulu sebelum perlucutannya" *versus* usulan yang diajukan oleh Senator Henry D. Jackson dan John W. Warner mengenai "pengurangan senjata terlebih dahulu sebelum pembekuan-nya," pada masa-masa awal putaran pertama START adalah salah satu masalah pelik yang dihadapi oleh Gedung Putih.

Mereka yang mengharapkan keberhasilan pengendalian senjata tentu berharap bahwa dalam masa pemerintahannya yang kedua, Presiden Reagan berhasil mengatasi kemacetan-kemacetan itu. Sekurangnya untuk menggeser arena perdebatan dari sekedar "pro dan kontra perundingan" menjadi dialog

yang lebih terbuka tentang analisis mengenai pembatasan apa saja yang benar-benar dianggap mampu menjamin stabilitas strategis. Sebab apabila tidak demikian, maka Gedung Putih hanya akan menggariskan kebijaksanaan jangka pendek yang didorong oleh taktik perundingan; misalnya, hanya berunding untuk gagal demi persetujuan anggaran pertahanan yang diusulkannya.

Tak jarang bahkan perbedaan kebijaksanaan antarbirokrasi dan antara pemerintah dengan pihak legislatif itu semakin memperuncing perbedaan titik-pijak kedua negara adikuasa di forum perundingan. Dilema ekonomi-militer yang melanda Amerika Serikat sekitar tahun 1982-1983, di samping *lobbying* yang secara masif dilakukan oleh Departemen Luar Negeri dengan Kongres, pernah berhasil merumuskan kebijaksanaan pengendalian senjata. Usulan yang diajukan oleh Senator William Cohen, Charles Percy, dan Sam Nunn mengenai *double-build down* adalah salah satu contoh keberhasilan diplomasi intern yang semakin memperkeras perundingan di Jenewa. Usul yang tampaknya merupakan sintesis antara masukan dari Pentagon dan Departemen Luar Negeri itu ternyata ditanggapi Victor Karpov, Ketua Delegasi Uni Soviet dalam perundingan START, secara pesimis. Seperti halnya dengan usulan *deep-cut* yang diajukan sebelumnya, *double-down* lebih merugikan pihak Uni Soviet.

Dengan cara yang berbeda, masalah persaingan antarbirokrasi juga terjadi di Uni Soviet. Barangkali desakan industri militer memang tidak sekeras desakan yang terjadi di Amerika Serikat, oleh karena industri militer di Uni Soviet memang tidak dikendalikan oleh pihak swasta. Tetapi tidak dengan sendirinya hal itu berarti bahwa pengambilan keputusan Kremlin menjadi lebih gampang dari Gedung Putih. Terutama setelah meninggalnya Brezhnev, kesulitan-kesulitan itu tampak lebih besar oleh karena tidak adanya suatu tokoh sentral yang cukup memperoleh dukungan penuh dari Politbiro. Tidak adanya tokoh sentral ini tidak saja menimbulkan masalah suksesi kepemimpinan tetapi juga penekanan sistemik. Semula pergantian Brezhnev oleh Andropov masih ditandai oleh gejala di mana struktur kekuasaan memperoleh pengaruh lebih besar. Tetapi ketika Chernenko menggantikan Andropov, kekuasaan partai jauh lebih besar dibanding pengaruh figur Chernenko. Perbedaan penekanan sistemik ini terutama ditunjukkan dengan semakin dominannya peranan Andrei Gromyko dalam penentuan kebijaksanaan luar negeri.

Secara relatif, Gorbachev lebih memperoleh dukungan Politbiro daripada Chernenko ataupun Andropov. Pada masa kepemimpinannya pula, Gromyko dialih-tugaskan pada jabatan Presiden yang hanya bersifat seremonial dalam proses pengambilan keputusan di Moskwa. Kendatipun bekas Menteri Luar Negeri itu tetap berpengaruh di lingkungan Politbiro, kedudukannya yang baru tampaknya juga akan mempengaruhi sikap para perunding Moskwa di forum perundingan.

Faktor lain yang tidak kalah penting dalam mempengaruhi kemauan politik itu adalah konflik-konflik regional. Pengalaman sejarah telah memperlihatkan bahwa campur tangan Uni Soviet di Tanduk Afrika, Vietnam dan Afghanistan, seperti halnya dengan campur tangan Amerika Serikat di Libanon dan Amerika Tengah, adalah faktor-faktor penting yang mau tidak mau harus diperhatikan sehubungan dengan kegagalan ratifikasi SALT II, maupun kemacetan-kemacetan yang mewarnai perundingan INF maupun START.

Barangkali permasalahan utama memang Eropa, sebab benua tersebut memang pusat konsentrasi industri, ekonomi dan kebudayaan, sehingga seandainya kawasan itu menjadi panggung persaingan utama pun dapat dipahami. Meskipun demikian hal itu tidak berarti bahwa konflik yang terjadi di kawasan lain menjadi kurang penting artinya. Bahkan dalam putaran-putaran perundingan terakhir, faktor ini sangat ditonjolkan oleh Amerika Serikat.

Tampaknya kedua negara adikuasa masih tetap berpijak pada kedudukan mereka sebagai negara adikuasa sebagai legalisasi keterlibatan mereka di Dunia Ketiga. Betapa inginnya Gorbachev memberi warna baru pada politik Soviet, kenyataannya adalah meningkatnya kehadiran militer mereka di Afghanistan dan Angola. Tidak bisa lain, kehadiran militer di Angola itu adalah untuk mempersiapkan diri seandainya konflik yang terjadi di Afrika Selatan tidak segera berakhir. Tidak mustahil perkembangan yang akan terjadi kemudian akan sangat menentukan kelangsungan nasib perundingan Jenewa.

Demikianlah beberapa faktor yang disebut di atas -- perhitungan ekonomi militer, kompleks industri militer dan politik dalam negeri serta konflik-konflik regional -- merupakan unsur penentu bagi ada atau tidaknya kemauan politik untuk meredakan ketegangan, dan dengan demikian juga keinginan untuk mencapai titik-temu dalam perundingan. Tetapi mengenai bagaimana beberapa faktor itu menentukan kemauan politik, dan kemauan politik macam apa yang kemudian akan tertuang, tampaknya sukar untuk diperhitungkan. Pada umumnya, perhitungan ekonomi-militer lebih bersifat mendorong kemauan politik bagi kedua belah pihak untuk bertemu di meja perundingan; sementara meningkatnya konflik regional akan memperkeras tuntutan, sedangkan dinamika dalam kompleks industri militer akan menghambat proses pengambilan keputusan pada tingkat domestik. Kedua faktor yang disebut belakangan ini lebih cenderung untuk menarik diri dari meja perundingan.

PARAMETER RESIDUAL: DIMENSI STABILITAS DINAMIS

Seperti halnya dengan parameter statis dan parameter dinamis, maka parameter residual pun merupakan faktor penting yang tidak dapat diabaikan dalam menciptakan stabilitas strategis. Dua faktor pokok yang tampaknya

sangat menentukan parameter ini ialah, kelemahan linguistik hasil persetujuan -- atau usulan yang diajukan dalam perundingan -- dan terobosan-terobosan baru dalam teknologi persenjataan.

Kelemahan linguistik itu, misalnya, sangat menonjol dalam persetujuan SALT I dan ABM Treaty. Dalam persetujuan yang ditandatangani oleh Nixon dan Brezhnev itu, definisi tentang senjata strategis tidak berhasil dirumuskan secara memadai. Semula senjata ini hanya mencakup jenis-jenis persenjataan yang secara langsung dapat melumpuhkan sasaran lawan. Pada waktu itu disepakati pula bahwa jangkauan minimal sehingga suatu senjata dapat dikategorikan sebagai senjata strategis adalah 5.500 kilometer.

Masalah sistem pertahanan depan (forward defense) Amerika Serikat di mandala Eropa, adalah salah satu contoh kelemahan yang ditimbulkan oleh keterbatasan definisi ini. Berdasarkan kriterium itu, rudal-rudal jelajah (cruise missile) dan Pershing yang digelarkan di beberapa negara Eropa Barat tidak dapat dikategorikan sebagai senjata strategis -- meskipun senjata ini dapat melumpuhkan sasaran-sasaran di Uni Soviet hanya dalam waktu kurang dari 10 menit, sehingga bagi Uni Soviet rudal-rudal itu mempunyai daya dan efek strategis.

Dengan demikian tidak mengherankan apabila sistem pertahanan depan ini menjadi ganjalan tersendiri dalam hubungan strategis kedua negara adikuasa. Uni Soviet, baik melalui Ketua Delegasi SALT, Vladimir Syemenov, maupun pemimpin mereka sendiri, Leonid Brezhnev, dengan sengit menggugat sistem pertahanan depan Amerika Serikat. Brezhnev misalnya, menyatakan bahwa, "Amerika Serikat tidak saja mengandalkan triad strategis, tetapi juga memiliki jalur persenjataan keempat, yaitu sistem pertahanan depan." Sedangkan Syemenov berusaha menuntut bahwa serangan strategis adalah serangan yang dapat melumpuhkan sasaran di pihak lawan, tanpa mempedulikan dari mana serangan itu dilakukan. Seandainya rumusan luas seperti yang dimaksudkan oleh Syemenov dan Brezhnev itu diterima, maka Amerika Serikat justru akan berada dalam kedudukan yang kurang menguntungkan. Di satu pihak Amerika Serikat harus mengakui tuntutan Uni Soviet mengenai sistem pertahanan depan; sedangkan di pihak lain ia tetap tidak dapat menggugat pesawat Backfire maupun rudal-rudal SS-20. Bersamaan dengan keunggulan Amerika Serikat dalam teknologi peledak-majemuk, definisi senjata strategis yang dirumuskan secara sempit itulah yang menyebabkan mengapa mereka dapat menerima SALT I -- meskipun persetujuan itu secara kuantitatif justru mengukuhkan keunggulan Uni Soviet.

Kelemahan linguistik yang lain terlihat dalam ABM Treaty. Dalam pasal 5 misalnya, kedua negara adikuasa itu tidak merinci lebih lanjut istilah "pengujian" (*experiment*) dan "pengembangan" (*development*). Apakah

tahapan penelitian dapat dikategorikan sebagai pengujian misalnya, adalah isu pokok yang melatarbelakangi perbedaan pendapat tentang Prakarsa Pertahanan Strategis. Kelemahan-kelemahan linguistik seperti dikemukakan di atas itulah yang tampaknya justru dipergunakan oleh masing-masing pihak untuk mencari terobosan baru dalam pengembangan dan penggelaran senjata-senjata baru. Tetapi perlu dicatat bahwa kelemahan linguistik ini tidak selamanya merugikan, karena kedua negara adikuasa dapat juga menimba manfaat dari kelemahan-kelemahan itu. Tidak saja karena prinsip *minimalis* itu memang lebih sering mewarnai persetujuan-persetujuan internasional, melainkan juga karena justru dari kelemahan-kelemahan itu pula setiap persetujuan hanya bersifat sementara. Langsung maupun tidak langsung, kesementaraan daya guna persetujuan itu tentu mempengaruhi kemauan politik mereka untuk kembali ke meja perundingan.

Masalah residual yang kedua adalah terobosan teknologi persenjataan. Munculnya senjata-senjata pemusnah baru dengan kemampuan sangat tinggi, tidak saja sanggup menggeser doktrin dan strategi nuklir, tetapi juga senantiasanya menciptakan kerawanan-kerawanan baru. Sebagai faktor pokok dalam konsep stabilitas dinamis, pacuan senjata memang melewati rumit dan sukar diatasi. Sebab dinamika pacuan senjata tidak saja muncul oleh karena terobosan terhadap kelemahan linguistik atau karena ancaman penggelaran senjata baru di pihak lawan, tetapi dapat juga justru berasal dari keinginan para ilmuwan yang terlibat dalam kompleks industri militer untuk menciptakan jenis-jenis senjata baru yang lebih canggih. Kelemahan hasil persetujuan, yang pada gilirannya justru mendorong pacuan senjata ini terlihat dengan jelas pada SALT I, SALT II maupun START.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, persetujuan SALT I hanya membekukan senjata nuklir yang dimiliki kedua negara adikuasa pada waktu itu. Karena persetujuan ini hanya membatasi jumlah rudal-rudal balistik strategis, tentu mudah dipahami bahwa persetujuan ini dapat diterobos melalui pembiakan peledak-majemuk, penggelaran pesawat pembom dan rudal-rudal jelajah. Ketiganya merupakan masalah yang mau tidak mau harus diatasi oleh SALT II. Kenyataannya memang demikian. SALT II mulai memperhatikan dimensi kualitatif, seperti tercermin dalam usaha untuk membatasi rudal jelajah yang memiliki jangkauan lebih dari 600 kilometer, pembatasan rudal-rudal berat (*heavy missile*) yang dioperasikan melalui silo-pindah (*mobile-silos*), serta larangan untuk mempergunakan teknik peluncuran dingin. SS-16 termasuk satu di antara senjata Uni Soviet yang terpaksa ditarik dari peredaran sehubungan dengan persetujuan SALT II.

Tetapi keberhasilan SALT II untuk sedikit mengendalikan stabilitas dinamis itu ternyata membuahkan ancaman baru bagi stabilitas krisis pada jalur persenjataan jarak sedang. Backfire muncul sebagai pesawat pembom dengan

kemampuan mengisi bahan bakar di udara, SS-20 memperkuat gugus rudal balistik jarak sedang sebagai modifikasi dari SS-16, dan semakin canggihnya teknologi rudal jelajah. Semua ini semakin mempersulit perundingan INF, karena baik Backfire maupun rudal-rudal jelajah tidak diperhitungkan dalam forum perundingan senjata-senjata nuklir jarak sedang itu. Meskipun rudal-rudal jelajah ini hanya mempunyai jangkauan 2.500 kilometer, dengan daya ledak 200 kiloton dan pada tingkat ketelitian 40 meter, diperkirakan bahwa mereka pun sanggup menembus silo-silo nuklir. Tidak bisa lain, Tomahawk milik Amerika Serikat dan SCC-16 Chepal serta AS-6 Kingfish milik Uni Soviet, merupakan terobosan teknologi terhadap celah linguistik yang dilembagakan dalam persetujuan-persetujuan sebelumnya.

Demikian pula berbeda dengan SALT II yang cukup memberi perhatian terhadap dimensi kualitatif, tampaknya START hanya menekankan pada dimensi kuantitatif. Tidak satu pun dari usul yang sempat diajukan di meja perundingan sampai dibekukannya jalur perundingan ini (1983) mencerminkan usaha yang sungguh-sungguh untuk mengendalikan pacuan senjata vertikal. Dengan demikian tidak mengherankan apabila setelah tahun 1982 muncul jenis-jenis rudal baru dengan daya tembus (*penetrability*) jauh lebih baik dibanding rudal-rudal sebelumnya. Miniaturisasi peledak serta penemuan bahan-bahan bakar baru, tidak saja memungkinkan penambahan daya ledak pada tingkat daya lontar yang sama tetapi juga memungkinkan kedua belah pihak menampilkan rudal-rudal dengan kecepatan yang sangat tinggi. Begitu pula dengan penemuan teknik pengendalian tertentu -- misalnya *midcourse guidance* -- memungkinkan Penjaga Perdamaian dan Trident D-5 mencapai ketelitian sangat tinggi; pada lingkaran kemelesetan (*CEP, Circular Error Probability*) 100 meter, kedua rudal ini sanggup menembus silo-silo nuklir milik Uni Soviet yang diperkeras sampai ribuan psi.¹³

Pasal 5 SALT I (dan/atau pasal 15 SALT II) memang telah mengabsahkan pembentukan perangkat-perangkat untuk mengawasi kepatuhan pihak lain terhadap persetujuan pengendalian senjata. Setiap pihak tidak saja diperkenankan untuk menggunakan peralatan yang mereka miliki guna mengawasi

¹³Psi (pounds per square inches), adalah satuan tekanan. Rudal-rudal SS-18 Uni Soviet misalnya, disimpan dalam silo yang diperkeras sampai 4.000 psi; sedangkan Minuteman Amerika Serikat disimpan dalam silo berkekuatan sekitar 2.200 psi. Ini berarti bahwa SS-18, bagi Amerika Serikat, dianggap lebih *survive* daripada Minuteman. Tetapi perlu diingat bahwa sampai sekarang AS belum pernah mencoba menembak silo SS-18, oleh karena itu mereka beranggapan bahwa Minuteman pun hanya sanggup menembus silo berkekuatan 2.200 psi (sama dengan silo yang melindungi Minuteman). Bagi Amerika Serikat, akibatnya sangat penting, karena kemudian mereka beranggapan bahwa "seandainya ia melakukan pukulan pertama pun, Uni Soviet akan tetap lebih unggul." Untuk pembahasan selanjutnya lihat, Clarence Robinson, "Decision Reached on Nuclear Weapons," *Aviation Weeks and Space Technology* 115, No. 15 (October 12, 1981), hal 22; sedangkan untuk perbandingan dalam saling melancarkan pukulan pertama, lihat Keith B. Payne, *Nuclear Deterrence in U.S.- Soviet Relations* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1982), hal. 174-175.

kegiatan pihak lain (*NTM, National Technical Means*), tetapi bahkan diwajibkan untuk menjalin konsultasi lebih dahulu jika mereka akan melakukan kegiatan-kegiatan tertentu dalam pengujian dan pengembangan senjata nuklir (*SCC, Standing Consultative Commission*). Tetapi pada kenyataannya semua lembaga pengawasan ini tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Misalnya karena terlampau sukar untuk secara langsung mengetahui berapa "isi" peledak yang terdapat dalam rudal-rudal balistik, akibatnya, meskipun SALT pernah membatasi peledak-majemuk (10 untuk ICBM dan 14 untuk SLBM) membengkaknya peledak-peledak itu tidak dapat diketahui dengan pasti. Amerika Serikat bahkan berkeyakinan bahwa daya lontar SS-18 sebenarnya sanggup melemparkan lebih dari 25 peledak sekaligus.

Kesulitan lain ialah dalam membedakan disain-disain tertentu dengan disain-disain yang masih diperbolehkan-persetujuan. Pada tahun 1973 saja, Amerika Serikat pernah disibukkan oleh munculnya disain silo baru milik Uni Soviet yang berbeda dengan disain sebelumnya.¹⁴ Seandainya berhasil dibuktikan bahwa silo-silo ini menyimpan rudal balistik landas darat, memang ia merupakan pelanggaran terhadap persetujuan SALT. Tetapi pada waktu itu Uni Soviet hanya menyatakan bahwa silo-silo baru tersebut tidak menyimpan rudal, melainkan sebagai perlindungan terhadap jaringan komando, komunikasi dan pengendalian. Demikian pula, tidak mudah untuk mengetahui secara pasti misi sistem persenjataan tertentu. Misalnya, hampir tidak ada perbedaan teknis yang menyolok sehingga jaringan radar di Krasnoyarsk (Siberia Tengah) hanya dimaksudkan untuk melindungi jaringan komando, komunikasi dan pengendalian dan sebagai usaha untuk meningkatkan kemampuan pertahanan udara (*air defense*), ataukah radar-radar itu dimaksudkan untuk melindungi rudal balistik yang bertebaran di sekitarnya.

Masalah kemampuan bagi setiap pihak untuk mengawasi kepatuhan pihak lawan, dan tuduhan tentang pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan, biasanya sangat meningkat pada saat putaran perundingan sedang berlangsung. Sejak tahun 1982 maupun ketika pembicaraan tiga dalam satu (*umbrella talks*) dimulai, Amerika Serikat mencatat sekitar tujuh pelanggaran yang dilakukan oleh Uni Soviet -- termasuk munculnya rudal SS-X-24 dan SS-X-25. Seandainya kedua rudal balistik ini memang merupakan rudal-rudal baru, memang dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap SALT. Tetapi pernyataan Uni Soviet bahwa SS-X-24 hanya merupakan "modifikasi" dari rudal sebelumnya dan bahwa SS-X-25 hanyalah rudal-rudal "kecil," tentu masih sukar untuk secara pasti memasukkan kedua rudal ini sebagai pelanggaran. Kembali kelemahan linguistik mengenai istilah "pengembangan" tidak mampu menyelesaikan masalah ini.

¹⁴Lihat Malcolm Wallop, "Soviet Violations of Arms Control Agreement," *Strategic Review* (Summer 1983), hal. 11-27.

Persoalan-persoalan serupa diperkirakan akan selalu muncul, meskipun seandainya kedua negara adikuasa itu di kelak kemudian hari berhasil mencapai kesepakatan untuk mengendalikan pacuan senjata. Prinsip minimalitas dalam persetujuan, bersama dengan dorongan untuk menciptakan senjata-senjata baru, akan merupakan *trigger* bagi pacuan senjata.

USUL-USUL TERAKHIR: SUATU HUBUNGAN PARAMETRIK

Sekurangnya terhitung sejak Maret 1985 sampai dengan akhir tahun yang lalu, perundingan Jenewa telah menyelesaikan tiga putaran perundingan. Terlihat bahwa putaran-putaran perundingan itu belum memperlihatkan kemajuan yang berarti. Pada putaran pertama, kedua belah pihak tetap terbentur pada materi yang dibahas. Pada satu pihak Amerika Serikat lebih menitikberatkan pada pengendalian senjata-senjata ofensif (baik dalam kategori jarak sedang maupun strategis), sementara di pihak lain Uni Soviet lebih menitikberatkan upaya untuk mencegah munculnya senjata-senjata defensif milik Amerika Serikat.

Perbedaan ini dapat dimengerti. Seperti halnya telah terlihat sejak putaran-putaran pertama START di awal 1980-an, Amerika Serikat masih terjebak dalam mitos strategi. Munculnya rudal-rudal generasi kelima (SS-X-24 dan SS-X-25) yang semakin meningkatkan kemampuan rudal landas darat Uni Soviet, bersamaan dengan belum tuntasnya penggelaran Trident D-5 dan Penjaga Perdamaian, ditambah keyakinan barunya "adalah sangat mungkin untuk mencegah pukulan rudal-rudal balistik" merupakan argumen penjelas mengapa Amerika Serikat berusaha untuk terlebih dahulu membatasi pengembangan senjata-senjata ofensif. Sebaliknya kekhawatiran Uni Soviet terhadap potensi Perang Bintang untuk mengurangi kemampuannya untuk melakukan pukulan pertama, adalah alasan utama mengapa mereka berusaha untuk menghentikan program "ultra-defensif" itu.

Perhitungan yang dilakukan oleh kedua belah pihak tampaknya masih lebih diwarnai oleh stabilitas krisis, yang kelewat disederhanakan dengan indikator statis -- misalnya hanya dengan menunjuk pada rasio target. Di pihak lain, terutama Amerika Serikat, tidak mau mengakui keunggulan kualitatif dalam teknologi pengendali dan miniaturisasi peledak. Perhitungan-perhitungan seperti ini masih tetap mewarnai putaran kedua; karenanya tidak mengherankan apabila putaran itu pun tidak menghasilkan perubahan yang berarti.

Baru pada putaran ketiga gugatan Uni Soviet terhadap Prakarsa Pertahanan Strategis sedikit mengendor, dengan memberikan kelonggaran pada Amerika Serikat untuk melaksanakan program defensif itu sampai pada tahap penelitian. Bahkan lebih penting lagi, setelah kunjungan Gorbachev ke bebe-

rapa negara Eropa, usul yang diajukan oleh Uni Soviet sedikit lebih konkret. Pemimpin dari negara Tirai Besi itu mengajukan usulan untuk: (a) mengurangi separuh wahana penghantar dan peledak strategis; (b) mengurangi separuh rudal jarak sedang yang digelarakan Amerika Serikat di Pasifik dan Eropa; (c) membatasi peledak pada rudal balistik dan pesawat tempur tidak lebih dari 6.000; (d) mengurangi jumlah peledak dan wahana penghantar sebanyak 60%; dan (e) mengurangi rudal jarak menengah SS-20 sampai batas 162. Tawaran-tawaran ini diajukan untuk memperoleh konsesi Amerika Serikat berupa kebebasan bagi Uni Soviet untuk menggelarkan SS-X-24 dan SS-X-25. Bahkan dalam kunjungannya di Paris, Gorbachev menyatakan kehendaknya untuk membekukan pembuatan rudal-rudal baru.

Dari kubu lain, dalam putaran ketiga itu Amerika Serikat mengajukan usulan yang tidak jauh berbeda dengan usulan-usulan sebelumnya, yaitu: masing-masing pihak hanya diperkenankan untuk memiliki tidak lebih dari 5.000 peledak, dengan ketentuan tambahan bahwa tidak lebih dari separuhnya terpasang pada rudal-rudal landas darat; pembatasan rudal berpeledak majemuk sampai tidak lebih dari 850 ditambah dengan 400 pesawat pembom, dengan ketentuan tambahan bahwa pesawat pembom itu pun membawa kurang dari 20 rudal (ALCM); pembatasan bagi Uni Soviet untuk menggelarkan sebanyak 210 rudal SS-17, SS-18 SS-19.

Kedua belah pihak telah saling menolak usul yang diajukan, meskipun mereka sepakat untuk "mempelajari" usul-usul yang diajukan pihak lawan -- terutama setelah Pertemuan Puncak Reagan-Gorbachev. Meskipun demikian masih terlalu pagi untuk berharap bahwa perundingan yang akan dilakukan kemudian akan berjalan dengan mudah. Perbedaan antara kedua negara, seperti telah dikemukakan sebelumnya, terlampau besar. Disayangkan bahwa perbedaan-perbedaan dalam konfigurasi sistem persenjataan misalnya, justru tumbuh dalam persamaan perhitungan strategis. Pergeseran Amerika Serikat untuk beralih kepada strategi counterforce, telah menjadikannya mempunyai perhitungan strategi yang sama dengan Uni Soviet. Sementara itu tentu kita masih ingat bahwa SALT I dan SALT II dapat mencapai kesepakatan justru dalam perbedaan titik-pijak perhitungan strategis; Amerika Serikat yang lebih mengandalkan strategi ofensif di satu pihak, dan Uni Soviet yang lebih mengandalkan strategi defensif di pihak lain.

Dalam persamaan titik-pijak perhitungan strategi itu, adalah sangat mungkin bahwa proses tawar-menawar di Jenewa akan berlangsung sebagai permainan *zero-sum*, bahwa keuntungan di satu pihak harus dibarengi dengan kerugian di pihak yang lain. Keinginan Amerika Serikat untuk meningkatkan kemampuan strategis melalui jalur senjata ofensif dan defensif, bersamaan dengan tuntutanannya untuk mengurangi kemampuan strategis Uni Soviet lewat jalur ofensif pun cukup menunjukkan bahwa mereka memainkan *zero-sum*. Begitu pun halnya dengan keinginan Uni Soviet untuk mempertahankan radar-radar di

Krasnoyarsk, sembari membendung Prakarsa Pertahanan Strategis juga memperlihatkan pola permainan yang sama. Tidak bisa lain, pola permainan seperti ini akan sangat alot.

Semula Uni Soviet memang mengancam untuk menarik diri dari meja perundingan apabila Amerika Serikat tidak membatalkan Prakarsa Pertahanan Strategis. Tuntutan itu memang kemudian mengendor, tetapi hal itu tidak berarti bahwa dengan demikian kebuntuan proses perundingan dapat sepenuhnya dihindarkan. Persaingan antarbirokrasi di Amerika Serikat, konflik-konflik regional di berbagai belahan dunia yang "memaksa" kehadiran salah satu pihak, tidak saja semakin memperkeras tawar-menawar, tetapi mungkin bahkan menghapus momentum Pertemuan Puncak Reagan-Gorbachev. Kedua pemimpin memang sepakat untuk menciptakan perdamaian dunia dengan membatasi senjata nuklir; tetapi apa yang harus dibatasi dan bagaimana pembatasan itu dilakukan tidak saja membutuhkan kemauan politik, tetapi juga kejelian dalam menangkap nuansa strategi.

Dengan kemauan politik dan kejelian dalam menangkap nuansa itu mungkin kendala-kendala yang bersumber pada parameter statis dan parameter residual dapat diatasi. Perbedaan konfigurasi misalnya, dapat diatasi dengan menghitung rudal dan pesawat pembom dalam totalitas. Kesulitan dalam menentukan ukuran yang dipakai, mungkin juga bukan masalah besar dalam penggabungan ini -- misalnya dengan menggunakan ukuran *Standard Weapon Stations* (SWS) yang menyetarakan daya lontar dengan daya angkut pesawat pembom.¹⁵ Dalam hal kelemahan linguistik, tampaknya memang harus diterima prinsip minimalis; ini relatif lebih mudah sejauh kedua belah pihak memiliki kemauan politik untuk mengatasi.

Sebaliknya, adalah tidak gampang untuk membendung parameter dinamis. Jika kita mengandaikan perundingan pengendalian senjata sebagai titik keseimbangan yang ditentukan oleh ketiga parameter, maka kestabilan (eliminasi) dalam parameter statis dan parameter residual justru akan menggeser keseimbangan ke arah parameter dinamis. Dengan mengingat bahwa dilema ekonomi-militer dan persaingan antarbirokrasi merupakan faktor-faktor internal, maka keseimbangan (persetujuan pengendalian senjata) itu justru akan semakin mendorong keterlibatan mereka dalam konflik-konflik regional. Tawaran Presiden Reagan untuk "menemukan cara-cara agar Amerika Serikat dan Uni Soviet dapat mendukung dan melengkapi usaha-usaha untuk memperoleh perdamaian dalam persaingan mereka di Dunia Ketiga," sebagaimana dikemukakan dalam pidatonya di Sidang Umum Istimewa PBB yang lalu, adalah suatu bukti yang memperkuat dugaan bahwa Dunia Ketiga akan selalu menjadi panggung pertarungan bagi keduanya.

¹⁵Untuk pembahasan lebih rinci, lihat Glen A. Kent, *A New Approach to Arms Control* (Santa Monica, California: RAND Publications, 1984).

Perundingan Jenewa dan Keamanan di Asia Tenggara*

J. Soedjati DJIWANDONO

Berbeda dengan kebiasaan umum, kita hampir tidak dapat membicarakan masalah Timur-Barat atau hubungan antar negara adikuasa hanya dalam konteks Eropa baik secara politis maupun strategis. Kedua negara adikuasa itu bukan hanya merupakan kekuatan global dengan kepentingan global mereka masing-masing, sehingga hubungan antar mereka mendominasi politik internasional selama empat dasawarsa ini. Mereka ini juga merupakan dua kekuatan besar di kawasan Asia-Pasifik. Oleh karena itu tepat dan layaklah kalau kita membicarakan hubungan antar keduanya dalam konteks Asia Tenggara yang bukan saja merupakan bagian dari kawasan Asia-Pasifik, tetapi juga merupakan wilayah yang menghubungkan kawasan itu dengan kawasan Samudera Hindia, kawasan lain yang semakin penting artinya pada masa mendatang.

KAITAN POLITIS DAN STRATEGIS

Sejak awal perang dingin, Eropa terbagi menjadi dua kekuatan yang kurang lebih sebanding, yaitu kekuatan NATO di satu pihak dan Pakta Warsawa di lain pihak, tidak saja yang berhubungan dengan masalah-masalah militer, tetapi juga yang berkaitan dengan paham ideologi, sosial, politik dan ekonomi. Oleh karena itu Eropa biasanya dianggap sebagai kawasan yang mengandung kemungkinan paling besar menjadi arena tempat berkobarnya peperangan antara kedua negara adikuasa. Dan di Eropalah keduanya itu se-

*Terjemahan dari makalah "The Geneva Negotiations and the Security of Southeast Asia: An Indonesian Perspective," yang dibawakan pada Loka Karya tentang "The Geneva Talks - Implications for Asia-Pacific," yang diselenggarakan oleh *Pacific Forum* di Honolulu, Hawaii, tanggal 7-9 Desember 1985.

lama ini mengkonsentrasikan kekuatan pertahanan dan kebijakan strategi keamanan masing-masing.

Tidak demikian halnya Asia Tenggara atau lebih luas kawasan Asia-Pasifik yang tidak pernah terbagi menurut garis yang jelas. Komitmen pertahanan dan keamanan Amerika Serikat (AS) di kawasan ini tidak diwujudkan dalam kerangka sistem aliansi tunggal seperti halnya NATO, dan tidak pernah secara serius dan langsung ditandingi oleh suatu aliansi pertahanan keamanan yang dibentuk oleh Uni Soviet (US) seperti yang terjadi di Eropa. Meskipun demikian perjanjian keamanan yang telah mengikat AS untuk mempertahankan negara-negara di kawasan ini merupakan perluasan kebijakan pembendungan (containment policy) dari Eropa ke Asia-Pasifik. Perluasan itu pada mulanya didorong oleh keberhasilan Partai Komunis Cina (PKC) merebut kekuasaan di Cina dan pecahnya Perang Korea.

Meskipun pernah terjadi krisis Berlin, hingga kini suatu konfrontasi langsung antara kedua negara adikuasa itu di Eropa selalu dapat dihindarkan. Akibatnya adalah terjadinya suatu "stalemate" kendati ketidakpastian baru yang muncul dengan ditempatkannya peluru kendali (rudal) SS-20 oleh US dan sebagai jawabannya AS menempatkan rudal-rudal Cruise dan Pershing II. Tidak demikian halnya dengan yang telah terjadi di kawasan Asia-Pasifik. Konfrontasi antar negara adikuasa pernah terjadi, meskipun tidak langsung, yaitu melalui negara lain (by proxy), terutama di dalam Perang Korea dan Vietnam, yang bagaimanapun telah meningkatkan ancaman konflik langsung antara AS dan US.

Tidak seperti negara-negara yang terikat di dalam persekutuan militer dengan AS sejak lahirnya RRC dan pecahnya Perang Korea, negara-negara baru lain di kawasan Asia-Pasifik telah terbawa oleh situasi konflik antar dua negara adikuasa itu bahkan sementara mereka berjuang untuk mencari identitas nasional dan pengakuan status mereka sebagai negara yang merdeka dan berdaulat. Hal itu terjadi bukan dalam rencana strategis AS, melainkan karena benih-benih konflik itu telah ditaburkan di negara-negara baru itu, misalnya Indonesia dan Vietnam, sehingga mau tidak mau mereka terpaksa terlibat dalam konflik negara adikuasa. Hal itu terjadi dengan berdirinya partai-partai komunis yang diilhami, dan sedikitnya pada awal berdirinya, berorientasi ke Moskwa, jauh sebelum munculnya hubungan persaingan antar kedua negara adikuasa itu.

Jauh sebelum AS, US telah melihat pentingnya wilayah-wilayah koloni atau semi-koloni bagi perjuangan komunisme dunia terhadap dominasi Barat. Inilah bentuk embrio hubungan antar negara adikuasa seperti yang kita kenal sekarang ini. Oleh karena itu benih-benih yang telah ditaburkan atau dibantu pertumbuhannya oleh Moskwa dalam negara-negara yang baru merdeka

bahkan jauh sebelum negara-negara itu mencapai kemerdekaan sadar atau tidak membantu mempersiapkan keterlibatan mereka dalam persaingan negara adikuasa di masa depan dengan menganjurkan aliansi dengan US dalam perjuangan kemerdekaan mereka.

Tetapi karena usaha ini tidak selalu berhasil, sementara beberapa di antara negara-negara baru itu sejak awal telah memilih untuk tidak terlibat dalam pertentangan antar negara adikuasa dengan menempuh politik bebas atau non-blok, baik secara strategis maupun ideologis US tidak siap menghadapi gejala baru, yaitu munculnya kelompok negara-negara baru itu. Di mata Soviet yang dogmatis mereka itu dicap sebagai kaki tangan imperialis. Akibat sikap Soviet yang bermusuhan itu, negara-negara baru ini berpaling ke Barat, terutama ke AS baik dalam perkembangan dalam negerinya ke arah kehidupan dan kelembagaan demokrasi maupun dalam orientasi politik luar negerinya. Pada awal tahun 1950-an hal itu terjadi di Indonesia.

Sesudah kematian Stalin, US mulai melihat arti baru negara-negara yang baru merdeka itu dari segi kompetisinya dengan Barat, khususnya AS. Momentum Konferensi Asia-Afrika di Bandung tahun 1955 dimanfaatkan oleh US untuk merayu negara-negara baru itu dengan mengidentifikasikan dirinya dengan sikap anti-imperialis mereka. Kalau kebijakan baru Soviet itu didemonstrasikan oleh kunjungan-kunjungan Khrushchev dan Bulganin ke beberapa ibukota negara Asia tahun 1955 yang begitu luas diberitakan, dan merupakan awal program bantuan Soviet, maka hal itu kemudian mendapatkan pembenaran ideologi melalui pernyataan Khrushchev mengenai gagasan "Zona Damai" pada kongres Partai Komunis US ke-20 tahun 1956 yang kemudian dikembangkan menjadi doktrin "Demokrasi Nasional" pada akhir tahun 1960. Inilah yang secara umum menentukan kebijakan Soviet di negara-negara yang biasa disebut Dunia Ketiga hingga sekarang ini.

Tidak berbeda dengan US, AS tampak bahkan lebih lambat dan kurang konsisten dalam menanggapi baik langkah Soviet maupun munculnya kelompok negara-negara baru itu, meskipun mempunyai kemampuan yang lebih besar dan pengaruh yang dominan di kawasan ini. Hal ini tercermin dalam kebijakan Pemerintah AS semasa John Foster Dulles menjadi menteri luar negeri. AS pada waktu itu hanya berhasil mengasingkan banyak negara baru dengan mengatakan bahwa sikap netral mereka itu imoral. Kegagalan memberikan kepemimpinan yang konstruktif dan penghargaan atas nasionalisme negara-negara baru itu membuat AS menjadi sasaran empuk bagi propaganda US yang dengan gampang dan cepat memanfaatkannya.

Baru setelah pemerintahan Kennedy, AS mengubah sikapnya terhadap negara-negara baru, yang bertentangan dengan sikap yang telah ditunjukkan oleh Dulles. Pemerintah Kennedy tampak lebih mengerti dan menghargai

kepentingan dan aspirasi negara-negara baru yang mempunyai perbedaan kepentingan dari negara adikuasa.

Tetapi meskipun ada suatu perbedaan di dalam pandangan Soviet dan AS mengenai dasar politik bebas yang dijalankan oleh banyak negara baru, tampaknya ada persamaan yang prinsipil. Baik perbedaan maupun persamaan itu mempunyai implikasi-implikasi bagi negara-negara baru yang pada akhirnya akan merugikan kepentingan mereka.

Di satu pihak, kendati arti khusus sikap independen negara-negara baru itu bagi US, baginya sikap independen semacam itu tidak pernah dianggap sebagai suatu gejala yang permanen. Hal itu tak pernah diakui sebagai sesuatu yang mempunyai maknanya sendiri yang terpisah dari apa yang di dalam pandangan Soviet dianggap sebagai perkembangan sejarah manusia yang lebih luas. Perkembangan itu lebih dianggap sebagai bagian dari suatu proses sejarah di dalam teori Marxis-Leninis ke arah perkembangan sosialisme dan akhirnya komunisme. Karenanya hal seperti itu hanyalah tahap sementara dari suatu transisi sesuai dengan kondisi setempat. Jadi teori "Zona Damai" dan "Demokrasi Nasional" dilontarkan untuk menjelaskan proses di atas dan memberikan pembenaran tindakan Soviet untuk membantu menjamin dan kalau perlu mempercepat apa yang dilihatnya sebagai proses pembangunan yang benar menuju sosialisme dan komunisme.

Di sinilah sebenarnya letak "misi sejarah" Soviet dan program bantuan Soviet bagi negara-negara Dunia Ketiga harus dipahami dalam hubungannya dengan Marxisme-Leninisme. Karena tujuan akhir adalah pembentukan imperium Soviet, sejak awal negara-negara baru itu dianggap menjadi bagian dari front Soviet untuk menghadapi kolonialisme dan imperialisme Barat, terutama AS. Oleh karena itu apa pun yang dikatakan, dalam analisa dan pengertian Soviet politik non-blok pada hakikatnya dan pada akhirnya tidak ada artinya sama sekali. Sementara itu meskipun ada usaha untuk lebih mengerti dan menghargai sikap independen negara-negara baru, aspirasi, kepentingan dan prioritas mereka, pada dasarnya AS mempunyai kesamaan pandangan, yaitu bahwa pada akhirnya negara-negara baru itu diharapkan mempunyai kepentingan yang sama dengan AS dalam menentang apa yang dilihatnya sebagai ekspansi komunis.

Hal itu berarti bahwa negara-negara di luar aliansi dengan salah satu negara adikuasa, khususnya negara-negara baru, menjadi ajang kompetisi negara adikuasa untuk memperebutkan pengaruh, kesetiaan, teman, sekutu atau pangkalan-pangkalan militer. Inilah yang mengakibatkan campur tangan oleh kedua negara adikuasa di dalam konflik nasional atau regional dan di dalam perang "by proxy" dengan risiko terjadinya eskalasi menuju konflik langsung antara keduanya.

Jelaslah bahwa tercapainya keseimbangan strategi yang stabil atau suatu kemacetan nuklir (nuclear stalemate) di Eropa dan ketakutan kedua negara adikuasa akan terjadinya perang nuklir, tidak mencegah konflik lokal dan regional yang mengundang intervensi keduanya baik langsung maupun tidak langsung karena kompetisi itu. Bahkan mungkin dapat dikatakan bahwa meskipun konflik-konflik lokal dan regional mempunyai akar-akarnya dalam negeri atau dalam kawasan yang bersangkutan, "nuclear stalemate" dan ketakutan akan terjadi perang nuklir itu justru ikut mendorong konflik-konflik tersebut. Oleh karena "nuclear stalemate" di Eropa, yang diperkuat untuk sementara oleh detente dan persetujuan Helsinki pada tahun 1975 yang memantapkan status-quo itu, kompetisi negara-negara adikuasa itu memperoleh momentum baru di bagian dunia lain, termasuk kawasan Asia-Pasifik dan Asia Tenggara. Hal itu berarti bahwa kawasan lain harus menanggung beban dari "nuclear stalemate," detente dan status quo antar negara adikuasa di Eropa.

Kaitan atau salingketergantungan strategi antara kawasan Eropa dan Asia-Pasifik sekarang ini diperkuat dan ditingkatkan oleh kemajuan yang terus-menerus di dalam teknologi persenjataan nuklir dan sistem pelemparan mereka. Hal ini sangat mengurangi atau bahkan menghilangkan jarak geografis antara medan tempur yang satu dengan lainnya dalam suatu konflik nuklir. Dan kemungkinan "musim dingin nuklir" akan dialami oleh semua bangsa, baik mereka yang memiliki senjata nuklir maupun yang tidak, dan apa pun kebijakan keamanan mereka.

Bagi kawasan Asia-Pasifik, termasuk Asia Tenggara, tumbuhnya kekuatan militer Soviet, khususnya kemampuan Angkatan Lautnya di kawasan ini, meningkatkan kehadiran militer Soviet di Vietnam dan reaksi AS mungkin akan meningkatkan kemungkinan konfrontasi langsung antara kedua negara adikuasa di kawasan ini. Terlebih-lebih kalau kita memperhitungkan pangkalan-pangkalan militer yang ada yang besar kemungkinannya akan menjadi sasaran serangan.

PERSEPSI KEAMANAN REGIONAL

Jelas bahwa karena meningkatnya kaitan atau salingketergantungan antara keseimbangan sentral di Eropa dan kawasan Asia-Pasifik dalam arti politik dan strategi, atau dengan perkataan lain karena sifat global hubungan antar negara adikuasa, kepentingan strategis dan kemampuan mereka, keamanan Asia Tenggara tidak dapat dibahas secara terpisah. Tetapi dalam suatu perang nuklir yang sesungguhnya, masalah keamanan regional tidak ada manfaatnya untuk diuji karena sifat global dari penghancuran yang mungkin terjadi dan kaitan strategi serta saling ketergantungan seperti yang

telah disebutkan di atas. Malapetaka seperti itu tidak dapat dihindarkan oleh kawasan mana pun di dunia, termasuk Asia Tenggara.

Oleh karena itu perlu dicatat bahwa gagasan-gagasan seperti zona bebas nuklir di kawasan Asia Tenggara tidak mempunyai arti strategis dalam skenario seperti itu dan karenanya hal itu tidak perlu dikhawatirkan oleh negara-negara adikuasa. Tetapi tanpa terjadinya suatu perang nuklir antara kedua negara adikuasa, gagasan semacam itu mungkin mempunyai nilai diplomatis dan politis tertentu. Dan bagi negara-negara di kawasan, hal ini mungkin memang ada manfaatnya. Apakah negara-negara adikuasa perlu cemas tentang hal itu, terutama pihak AS yang telah mengungkapkannya, akan tergantung pada sejumlah faktor seperti apakah gagasan itu akan membantu memantapkan keseimbangan sentral dan dengan demikian akan membantu meningkatkan baik keamanan internasional maupun regional, dan apakah hal itu dapat diwujudkan sesuai dengan kemampuan regional yang diperlukan. Tetapi untuk menganalisa masalah-masalah ini secara terperinci adalah di luar lingkup tulisan ini.

Masalah keamanan kawasan Asia Tenggara akan relevan hanya kalau peperangan global tidak terjadi, yaitu dengan adanya keseimbangan strategi yang ada sekarang ini. Berdasarkan analisa sebelumnya, jelas bahwa khususnya dalam hubungannya dengan negara adikuasa, ancaman utama atas keamanan negara-negara di kawasan dan demikian pula atas keamanan regional terutama datang dari campur tangan oleh kedua negara adikuasa dalam masalah-masalah dalam negeri dan regional.

Campur tangan luar seperti itu mungkin saja berbentuk intervensi militer langsung yang mengakibatkan suatu konfrontasi negara adikuasa melalui "proxy" seperti yang terjadi dalam Perang Vietnam dan Perang Korea, dan konflik Kampuchea (terutama dalam kaitan dengan konflik Sino-Soviet) sampai pada infiltrasi seperti keterlibatan AS dalam pemberontakan yang pernah terjadi di Indonesia menjelang akhir dasawarsa 1950-an. Salah satu negara adikuasa mungkin juga merupakan sumber ancaman luar dalam bentuk campur tangan dalam arti bahwa negara itu dapat menjadi sumber bantuan dan dukungan luar bagi unsur-unsur subversif dan pemberontakan di kawasan.

Tetapi dari pengalaman seiarah jelas bahwa sementara keterlibatan negara besar atau adikuasa dalam masalan dalam negeri dan regional di Asia Tenggara didorong terutama oleh persaingan kepentingan global dan strategi mereka, campur tangan luar seperti itu juga telah diundang atau sedikitnya diberi kesempatan oleh ketidakstabilan atau konflik regional. Jadi sumber ancaman keamanan negara-negara Asia Tenggara dan keamanan regional pada dasarnya adalah kombinasi faktor intern, intra-regional dan eksternal.

Didorong sebagian oleh pertimbangan keamanan dan didasarkan pada suatu persepsi ancaman semacam itu terhadap keamanan nasional masing-masing negara anggota dan keamanan regional Asia Tenggara, ASEAN dibentuk hampir dua dasawarsa yang lalu. Melalui kerjasama regional negara-negara ASEAN berusaha menciptakan suatu masyarakat yang damai dan sejahtera, dan mengatasi konflik-konflik intern ataupun intra-regional. Dengan begitu mereka berusaha meningkatkan ketahanan regional sehingga dapat menghindarkan ancaman campur tangan luar. Gagasan ZOPFAN, yaitu gagasan untuk menciptakan Asia Tenggara sebagai suatu kawasan yang damai, bebas dan netral, yang meliputi juga kawasan bebas nuklir, akan merupakan realisasi cita-cita regionalisme ASEAN. Melalui ZOPFAN itu negara-negara ASEAN ingin berusaha menjaga jarak terhadap negara-negara besar, terutama negara adikuasa.

Atas dasar cita-cita regionalisme ASEAN itu pulalah negara-negara ASEAN memandang konflik Kampuchea. Konflik itu jelas bertentangan dengan prinsip ZOPFAN dan karenanya bertentangan dengan cita-cita regionalisme ASEAN. Konflik Kampuchea ini merupakan suatu kasus digunakannya kekerasan untuk mencari pemecahan konflik intra-regional dan telah mengundang campur tangan terutama dari US dan RRC. Hal ini sebagian menjelaskan tekad ASEAN untuk mencari pemecahan politik atas masalah Kampuchea itu.

DAMPAK PROSES PERUNDINGAN JENEWA: BEBERAPA SKENARIO

Perundingan-perundingan Jenewa merupakan manifestasi dan bagian dari hubungan kedua negara adikuasa. Sejalan dengan pembahasan sebelumnya, perundingan-perundingan tersebut akan mempunyai dampak pada keamanan Asia Tenggara, apa pun hasilnya. Dua skenario yang bertentangan dari hasil perundingan Jenewa tampaknya begitu kecil kemungkinannya sehingga tidak perlu diteliti secara serius.

Di satu pihak yang ekstrem adalah kegagalan total dari perundingan-perundingan Jenewa untuk mencapai suatu persetujuan atau saling pengertian dengan akibat memburuknya dengan cepat hubungan antar negara adikuasa itu dan meningkatkan ketegangan antar mereka yang menjurus pada suatu perang nuklir. Sementara itu di pihak lain yang ekstrem adalah keberhasilan dengan disepakatinya beberapa persetujuan mengenai pengurangan persenjataan strategis yang akhirnya akan menuju ke suatu perlucutan senjata secara umum dan total.

Tetapi perlucutan senjata secara total justru akan menimbulkan masalah keamanannya sendiri dan tidak membantu meningkatkan keamanan interna-

sional. Lagi pula kedua negara adikuasa itu tampaknya telah terkungkung dalam pandangan ideologi dan persepsi masing-masing yang telah menumbuhkan "vested interests" yang sangat mengakar dalam masyarakat masing-masing dan hal itu telah mendasari posisi dan kebijakan pertahanan masing-masing dengan segala konsekuensinya. Kalaupun kita persoalkan asumsi-asumsi dasarnya yang telah lama mereka anggap sebagai kebenaran yang mendasari semua "vested interests" dan lembaga-lembaga yang telah lama mantap itu, tidak realistislah untuk mengharapkan negara adikuasa membongkar seluruh persenjataan nuklir mereka, bahkan demi perdamaian sekalipun, apalagi ke arah perlucutan senjata secara umum dan total. Mereka akan menolak melakukannya juga atas nama perdamaian.

Jadi tampaknya kita akan tetap harus hidup berdampingan dengan persenjataan nuklir untuk jangka waktu yang panjang di masa mendatang. Hal itu berarti bahwa skenario yang paling mungkin dari hasil perundingan Jenewa akan terdapat di antara kedua pilihan ekstrem itu.

Masih dapat dibayangkan, jika yang terburuk terjadi bahwa perundingan Jenewa itu akhirnya gagal mencapai suatu persetujuan pun tanpa adanya perbaikan saling pengertian mengenai persepsi dan intensi-intensi masing-masing pihak. Situasi seperti itu akan berarti terulangnya keadaan sebelumnya. Artinya satu negara adikuasa akan terus tidak percaya pada pihak yang lain; bahwa pihak lain akan tetap berusaha mencapai superioritas strategi, sehingga keseimbangan akan terganggu dan pihak yang satu akan berusaha mengembalikan keseimbangan itu; apa pun yang terjadi; bahwa melalui pengembangan kemampuan pertahanan strategis salah satu negara adikuasa yang mengurangi kerawannya terhadap serangan dan dengan demikian kredibilitas kemampuan penjera (deterrence) dan pukulan kedua (second strike) yang lain, negara adikuasa itu mempersiapkan untuk akhirnya melancarkan pukulan pertama (first strike), demikian seterusnya.

Akibatnya adalah diteruskannya atau meningkatnya ketegangan, dan terus berlangsungnya perlombaan persenjataan antar negara adikuasa yang tiada akhirnya dan tanpa pengawasan. Kedua negara adikuasa mungkin saja tetap takut akan terjadinya konfrontasi nuklir dan karenanya keduanya tidak akan melakukan serangan pertama. Dalam situasi semacam itu, bahaya perang nuklir yang terjadi tanpa sengaja atau karena salah pengertian atau salah perhitungan dan kepanikan akan meningkat.

Suatu skenario yang agak lebih baik adalah kalaupun tidak ada kesepakatan yang konkrit sekurang-kurangnya serangkaian pertemuan akan meningkatkan saling pengertian antara keduanya mengenai persepsi dan maksud masing-masing. Hal ini akan membantu mengurangi ketegangan dan mungkin dengan demikian masih ada harapan untuk membuka kembali perun-

dingan di masa mendatang dalam suasana yang berbeda yang lebih menguntungkan, bahkan kalau semencara itu hubungan antara kedua negara adikuasa pada dasarnya akan tetap sama seperti sebelum perundingan itu dimulai.

Alternatif terbaik yang akan merupakan hasil positif adalah kalau suatu persetujuan pembatasan persenjataan dan/atau perlucutan persenjataan dicapai dalam bentuk pengurangan persenjataan. Hal itu mungkin saja tidak akan segera mempunyai arti strategis. Dengan anggapan bahwa tingkat kemampuan nuklir kedua pihak sudah sedemikian rupa sehingga keduanya sudah mampu tidak saja saling menghancurkan tetapi juga menghancurkan seluruh umat manusia sampai berlipat ganda, setiap penambahan atau pengurangan persenjataan itu mungkin tidak akan mempunyai nilai strategis yang berarti. Hal itu tergantung pada taraf pengawasan dan pengurangan persenjataan yang akan disepakati.

Tetapi sekurang-kurangnya suatu persetujuan antar kedua adikuasa, apa pun tingkatnya, akan mempunyai arti militer yang penting, karena persetujuan semacam itu akan membatasi pengembangan persenjataan dan dengan demikian akan mengekang perlombaan persenjataan. Lebih penting lagi persetujuan itu mungkin akan mempunyai dampak psikologis yang menguntungkan, karena hal itu akan mengandung suatu pengertian yang sama tentang paritas strategi, suatu keseimbangan yang stabil, dan dengan demikian juga kerawanan dan keamanan masing-masing.

Dalam pengertian itu hubungan antar negara adikuasa praktis akan kembali kepada suatu suasana detente. Ini akan menciptakan suatu iklim yang menguntungkan bagi perundingan-perundingan selanjutnya di masa mendatang dengan suatu harapan akan dicapainya suatu rangkaian panjang dan terus-menerus dari perjanjian-perjanjian tentang pengawasan dan pembatasan persenjataan. Suatu persetujuan perlu diikuti dengan persetujuan lainnya, karena pembatasan atas pengembangan persenjataan dalam sesuatu segi akan memberikan kesempatan untuk suatu pengembangan persenjataan dalam segi lain sehingga proses perlombaan persenjataan akan terulang lagi. Tidak kurang pentingnya adalah bahwa serangkaian perundingan dan persetujuan yang dicapai akan berarti tidak saja bahwa kedua negara adikuasa itu akan tetap berbicara satu sama lain, tetapi juga bahwa perkembangan seperti itu mengandung arti tercegahnya peperangan terus-menerus. Kalaupun masih jauh dari yang dicita-citakan, perkembangan semacam itu lebih baik daripada bencana nuklir.

Perkembangan seperti itu juga akan terus membantu mengurangi terjadinya salah pengertian, salah penilaian dan salah perhitungan dan dengan demikian akan mengurangi kemungkinan perang nuklir yang disebabkan oleh ketidaksengajaan. Di samping itu, saling pengertian perlu terus-menerus

diperbarui, dan tidak dapat dipandang sebagai sesuatu yang begitu saja akan terjadi. Perlu diingat bahwa jurang perbedaan antara kedua negara adikuasa dalam bidang ideologi, sosial, dengan sendirinya politik dan ekonomi begitu dalam dan lebar sehingga pendekatan secara total, saling pengertian dan saling percaya sepenuhnya tidak mungkin dicapai. Sistem dan nilai-nilai mereka begitu bertentangan sehingga detente dan hidup berdampingan secara damai tanpa kompetisi sama sekali sulit untuk dibayangkan.

Tetapi dapat diharapkan bahwa bagaimanapun kedua negara adikuasa saling tidak menyukai karena perbedaan-perbedaan yang fundamental, mereka akan bersedia saling menerima keberadaannya sebagai kenyataan dalam kehidupan internasional. Dan karena masing-masing tidak dapat saling menghancurkan tanpa menderita kehancurannya sendiri dan bahkan kehancuran dunia, mereka akan terpaksa terus hidup berdampingan. Lebih baik lagi kalau mereka bisa dan bersedia bekerjasama, meskipun secara terbatas, di bidang-bidang di mana mereka mempunyai kepentingan bersama dan terus berusaha menemukan dan memperluas bidang-bidang semacam itu.

Itulah satu segi hubungan antar negara adikuasa yang mungkin terjadi sebagai hasil positif perundingan-perundingan Jenewa yang akan berdampak positif atas keamanan kawasan Asia Tenggara dan kawasan-kawasan lain di dunia. Jika tidak, berdasarkan pembahasan sebelumnya tentang kaitan strategis antara kawasan Asia Tenggara dan Asia-Pasifik di satu pihak dan perimbangan sentral di Eropa di lain pihak, skenario yang mana pun dari hasil perundingan Jenewa tampaknya akan berakibat negatif bagi keamanan Asia Tenggara. Tanpa perang nuklir, baik sifat maupun tingkat hubungan permusuhan antar adikuasa akan menentukan taraf kerawanan kawasan Asia Tenggara dan bahkan Asia-Pasifik terhadap persaingan mereka. Hal ini berarti bahwa kawasan itu akan terus rawan terhadap ancaman campur tangan luar yang menggunakan berbagai macam bentuk dan manifestasinya. Kenyataan bahwa kawasan ini akan terus lebih beragam dan kompleks daripada Eropa dari segi geografis, latar belakang sejarah dan kebudayaan, belum lagi terjadinya konflik-konflik atau sumber-sumber kemungkinan konflik, hanya akan memperbesar peluang bagi campur tangan seperti itu.

Oleh karena itu detente antar kedua negara adikuasa yang akan menghasilkan dampak positif bagi keamanan di kawasan adalah yang memperhitungkan kepentingan keamanan berbagai kawasan. Dengan detente semacam itu kedua negara adikuasa akan dapat mengelola hubungan mereka yang kompetitif sedemikian rupa sehingga menampung kepentingan-kepentingan, prioritas-prioritas dan aspirasi-aspirasi nasional dan regional. Dan kedua negara adikuasa itu akan dapat mengatur hubungan dan persaingan mereka sedemikian rupa sehingga tidak mengancam stabilitas kawasan, dalam hal

mana mereka mengaku mempunyai kepentingan besar, oleh karena ketidakstabilan kawasan Asia Tenggara akhirnya akan mempunyai pengaruh negatif atas keseimbangan sentral pula.

Usulan Presiden Reagan untuk membahas masalah-masalah regional dalam pertemuan puncaknya dengan Sekjen Partai Komunis Soviet, Mikhail Gorbachev menunjukkan adanya minat AS di berbagai kawasan itu. Jika ada tanggapan positif dari Gorbachev, hal itu dapat diharapkan akan mempunyai implikasi baik, sejauh hal itu tidak digunakan untuk membentuk semacam kondominium negara adikuasa. Tiada negara atau kawasan ingin melihat keputusan-keputusan yang menyangkut nasib mereka dibuat semata-mata oleh kedua negara adikuasa. Memang, sementara mungkin ada peranan yang dapat dimainkan oleh kedua negara adikuasa di dalam masalah-masalah regional, peranan itu hendaknya hanya merupakan pelengkap saja, dan bukan sebagai peran pengganti dari peranan nasional atau regional.

Kemungkinan bahwa kawasan Asia Tenggara atau Asia-Pasifik akan terus menjadi ajang persaingan negara adikuasa, apa pun hasil perundingan yang dicapai di Jenewa, tidak berarti bahwa kawasan ini tetap akan menjadi objek semata-mata di dalam percaturan politik internasional, bahkan sepanjang hal itu berkaitan dengan hubungan kedua negara adikuasa itu. Konflik dan ketidakstabilan di dalam negeri atau regional yang mungkin akan dieksploitasi oleh mereka atau memberi kesempatan kepada mereka untuk campur tangan seringkali mempunyai akarnya di dalam negeri atau kawasan daripada sebagai hasutan dari luar.

Oleh karena itu tanggung jawab utama atas keamanan sesuatu kawasan terletak terutama pada bangsa-bangsa di kawasan itu sendiri. Kesadaran yang demikianlah yang telah mendorong negara-negara ASEAN mengusahakan kerjasama regional dalam menghadapi tantangan luar dalam bentuk campur tangan yang mengancam keamanan nasional mereka dan keamanan regional. Akan menjadi kepentingan negara-negara adikuasa pulalah untuk membantu mewujudkan cita-cita kerjasama regional itu.

KONFLIK KAMPUCHEA: PENUTUP

Bahwa situasi yang ada di Kampuchea merupakan masalah keamanan Asia Tenggara telah secara singkat disinggung di atas. Tidaklah terlalu berlebihan kalau dikatakan bahwa pada saat ini hal itu merupakan masalah keamanan yang utama di Asia Tenggara.

Tetapi bahkan dengan hasil positif perundingan Jenewa, yang berarti pengurangan ketegangan antar kedua negara adikuasa itu, kecil kemung-

kinannya bahwa hubungan baru antar negara adikuasa akan berakibat langsung dan segera pada prospek penyelesaian politik di Kampuchea. Pertama, kecuali jumlah bantuan yang kecil kepada kelompok-kelompok perlawanan non-komunis Kampuchea, bantuan militer yang terbatas untuk Thailand, dan dukungan yang terus-menerus bagi posisi ASEAN -- yang berarti juga posisi RRC -- AS adalah yang paling sedikit terlibat di dalam konflik Kampuchea, jauh di bawah keterlibatan Soviet. Kedua, negara besar lain, RRC, merupakan salah satu pelaku utama di dalam konflik tersebut. Dua pelaku utama lainnya adalah Vietnam dan Thailand. Di samping itu pertentangan antara RRC dan Uni Soviet tampaknya juga telah merupakan faktor penting dalam konflik itu.

Meskipun demikian, dengan terjadinya pengurangan ketegangan antar negara adikuasa, AS akan dapat memainkan peranan positif yang akan membantu usaha ke arah penyelesaian politik konflik Kampuchea itu baik dalam jangka dekat maupun jangka panjang. Tetapi tampaknya hubungan AS-US itu hanyalah merupakan salah satu bagian dari peranan AS yang lebih luas, karena negara ini memang memiliki posisi yang baik untuk berperan. Dan apakah prospek bagi hubungan yang lebih baik dengan US sebagai hasil perundingan Jenewa itu akan berpengaruh pada situasi Kampuchea akan sangat tergantung pada sejumlah faktor lain.

Faktor pertama adalah normalisasi hubungan antara RRC dan US. Tampaknya tidak mustahil bahwa suatu pengertian antara US dan RRC sebagai bagian dari peningkatan hubungan mereka mungkin akan tercapai sehingga akan terjadi suatu kompromi antara keduanya. Sementara US mungkin ingin dan dapat menggunakan pengaruhnya terhadap Vietnam untuk bersikap lebih luwes dan tanggap terhadap penyelesaian melalui perundingan, RRC mungkin saja dapat diharapkan untuk lebih lunak terhadap Vietnam dengan mengurangi tekanan terhadap negara itu yaitu dengan selangkah demi selangkah melepaskan dukungannya kepada Khmer Merah. Dengan demikian apa yang dilihat Vietnam sebagai ancaman Cina yang sering dinyatakan sebagai dalih untuk melakukan invasi dan pendudukan di Kampuchea dapat disingkirkan. Hal itu juga akan membantu Vietnam untuk semakin mengurangi ketergantungannya pada US.

Dalam hubungan itu AS mungkin dapat memanfaatkan hubungan barunya dengan US dan hubungannya yang semakin dekat dengan RRC untuk membantu keduanya mencapai kompromi. AS bersama-sama dengan RRC juga berada dalam posisi untuk mempengaruhi Thailand untuk semakin menjadi lebih luwes terhadap Vietnam dan tidak lagi cemas tentang apa yang sering disebut sebagai "ancaman Vietnam."

Gagasan seperti di atas memang lebih mudah diucapkan daripada kedengarannya. Mungkin masih terdapat faktor-faktor baru tertentu yang akan menghambat usaha semacam itu. Pengurangan ketegangan antara AS dan US, misalnya, bisa mengakibatkan sedikit ketegangan antara AS dan RRC. Hal itu juga akan menunda normalisasi hubungan antara RRC dan US. Sementara itu US mungkin tidak berhasil membujuk Vietnam mengingat kuatnya rasa nasionalisme Vietnam dan kegigihannya yang telah teruji. US sendiri sebenarnya mempunyai taruhan yang besar di Vietnam dan dapat diperdebatkan apakah US atau Vietnam yang mempunyai leverage lebih baik.

Sayangnya, prospek normalisasi hubungan antara Vietnam dan AS tidak kelihatan cerah dalam jangka dekat. Tetapi pemecahan yang tepat mengenai masalah tentara AS yang hilang (MIA) di Vietnam mungkin akan banyak membantu. Untuk jangka panjang, kalau pembendungan kekuatan Soviet di seluruh dunia memang masih terus merupakan keharusan dalam kebijakan global AS, negara itu pada akhirnya harus mau membantu memberikan suatu alternatif untuk Vietnam bagi ketergantungannya pada US. Dengan begitu AS juga akan mencegah peningkatan lebih lanjut kehadiran Soviet di kawasan ini. Dengan tujuan itu seharusnya AS tidak lagi menunda terlalu lama menormalisasi hubungannya dengan Vietnam. Jika tidak, usaha untuk mengisolir Vietnam hanya akan mempunyai hasil yang sebaliknya.

Akhirnya perlu diingat bahwa setiap langkah seperti yang telah disebutkan di atas, akan mempunyai arti hanya jika dikaitkan satu sama lain dan dalam konteks yang lebih luas dari masa depan kawasan Asia Tenggara secara keseluruhan, serta hubungannya dengan kekuatan luar dengan kepentingan-kepentingannya di kawasan. Bagaimanapun situasi Kampuchea merupakan masalah yang kompleks karena kepentingan-kepentingan begitu banyak pihak yang tersangkut di dalamnya baik yang berkaitan dengan masa lalu maupun dengan masa mendatang.

Proliferasi Nuklir dan Permasalahannya

A.R. SUTOPO

Strategi nuklir negara-negara adikuasa dewasa ini cukup rumit dan mengandung kecemasan-kecemasan mengenai tidak pastinya jaminan keamanan dan perdamaian internasional di masa depan. Terutama dalam konteks keamanan dan perdamaian internasional ini, masyarakat manusia dibayangi ketakutan bila perang nuklir pecah, efek-efeknya yang dahsyat baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang sangat mengerikan. Akan tetapi ketakutan itu tidak secara otomatis mendorong secara sungguh-sungguh pemusnahan jenis-jenis persenjataan nuklir dari jajaran kekuatan negara-negara di dunia. Sebaliknya, malahan terdapat pertanda bahwa sejak pertama kali jenis persenjataan ini dikenal, selama empat dasawarsa terakhir ini jumlah negara yang menguasainya makin bertambah walaupun perkembangannya relatif sangat lambat.

Adanya ketakutan akan pecahnya suatu perang nuklir di masa depan telah mendorong masyarakat internasional untuk mencegah agar persenjataan nuklir tidak dikuasai dan dibuat oleh lebih banyak negara lagi. Harapannya adalah bahwa dengan tidak bertambahnya jumlah negara yang memiliki sistem persenjataan itu akan dapat mengurangi, atau sekurang-kurangnya tidak memperbesar, kemungkinan terjadinya perang nuklir baik secara sengaja maupun tidak sengaja. Akan tetapi tampaknya ciri hubungan internasional yang sering dianggap sebagai masyarakat anarkis tidak terlalu tanggap terhadap maksud-maksud baik yang dikandung dalam keinginan-keinginan seperti itu, yang berpuncak pada persetujuan non-proliferasi (Non-Proliferation Treaty, NPT) tahun 1968 dan dalam usaha-usaha untuk membentuk zona-zona bebas (senjata) nuklir di berbagai kawasan dunia.

Telaah ini berusaha memahami beberapa persoalan yang berkaitan erat dengan masalah-masalah penyebaran nuklir karena adanya anggapan bahwa

hingga kini masih tidak tertutup kemungkinan sejumlah negara yang secara potensial menunjukkan kemampuannya dalam teknologi persenjataan nuklir akan terangsang untuk memiliki atau membuat jenis persenjataan tersebut. Pembahasannya akan dititikberatkan pada masalah-masalah pokok seperti apa arti dari penyebaran nuklir (yang diambil dari istilah "nuclear proliferation"); mengapa suatu negara memilih persenjataan nuklir sebagai salah satu komponen kekuatan militer dan pertahanannya; dan apa pengaruhnya terhadap keamanan internasional secara global maupun regional. Ini semua adalah beberapa hal pokok yang perlu diperhatikan dalam membahas masalah proliferasi.

PENGERTIAN PROLIFERASI NUKLIR DAN KOMPLIKASI-KOMPLIKASINYA

Persoalan "proliferasi" nuklir sudah lama menjadi salah satu masalah yang diperdebatkan dalam kerangka politik luar negeri, baik dari negara-negara yang memiliki persenjataan nuklir, negara-negara yang menginginkan tidak ditutupnya kemungkinan untuk memiliki jenis persenjataan itu, maupun negara-negara yang menolak untuk memilikinya dan bahkan eksistensinya. Perbedaan timbul karena di satu pihak sengaja nuklir dilihat sebagai salah satu alat bagi suatu negara untuk mencapai dan mempertahankan tujuan-tujuan politik, militer, dan ekonomi dalam menghadapi lingkungan internasional yang penuh dengan dilema. Di lain pihak, penguasaan lebih banyak lagi persenjataan nuklir, baik oleh negara-negara yang sudah memilikinya maupun oleh negara-negara yang menyusul berikutnya, dianggap cenderung memperbesar kemungkinan timbulnya konflik nuklir dengan kemungkinan kehancuran yang sangat dahsyat yang belum pernah dialami dalam sejarah dan "nuclear winter" dalam jangka panjang.

Sebenarnya dalam "proliferasi" nuklir terkandung dua pengertian dasar, yaitu *proliferasi vertikal* dan *proliferasi horisontal*. Proliferasi vertikal diartikan sebagai terjadinya peningkatan jumlah dan kualitas persenjataan nuklir yang dimiliki oleh negara-negara yang *telah* menguasai jenis persenjataan ini. Proliferasi vertikal ini bisa terjadi misalnya pada jumlah wahana peluncur (ICBM, SLBM, pembom nuklir) dan jumlah hululedak (warheads) baik secara keseluruhan maupun yang dipasang dalam satu wahana peluncur seperti dalam sistem MIRV. Biasanya proliferasi vertikal dikaitkan dengan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh negara-negara besar, khususnya negara-negara adikuasa, dalam meningkatkan ketangguhan sistem-sistem persenjataan nuklir mereka. Sedangkan proliferasi horisontal diartikan sebagai meluasnya kemampuan membuat atau penguasaan persenjataan nuklir oleh *lebih banyak negara* lagi dari jumlah yang telah ada. Telaah ini akan lebih banyak memusatkan perhatiannya pada proliferasi horisontal.

Sebelum beranjak lebih jauh, di sini perlu disadari lebih dahulu adanya kesulitan untuk menempatkan pada proporsinya senjata-senjata nuklir yang berada di luar wilayah negara pembuatnya. Untuk mendukung strateginya, misalnya, Amerika Serikat menempatkan sejumlah persenjataan nuklir, baik yang dikualifikasikan sebagai rudal-rudal jarak menengah maupun senjata-senjata taktisnya, di berbagai negara sekutunya, terutama di negara-negara anggota NATO, dan wilayah-wilayah lautan di luar kedaulatan nasionalnya. Uni Soviet, hingga taraf tertentu, juga melakukan tindakan yang serupa dengan apa yang dilakukan oleh Amerika Serikat itu. Berkenaan dengan itu, masalah kontrol penggunaan persenjataan nuklir, khususnya yang ditempatkan di negara-negara sekutunya, apakah sepenuhnya berada pada pihak yang menempatkan atau pada pihak yang ditempati, merupakan bidang yang dapat diperdebatkan pengaruhnya terhadap proliferasi nuklir. Karena itu persoalan-persoalan yang berkaitan dengan hal-hal di atas tidak akan dibahas secara mendalam dalam telaah ini. Cukup dinyatakan di sini bahwa hal-hal itu dapat dikaitkan dengan proliferasi vertikal dan horisontal, tergantung sebagian pada siapa yang menentukan keputusan dalam mempergunakan atau tidak mempergunakan persenjataan itu.

Dewasa ini jarang sekali ditemui adanya suatu negara yang secara terbuka menyatakan bahwa ia sedang mengembangkan penelitian untuk membuat persenjataan-persenjataan nuklir sebagai bagian dari sistem persenjataannya. Kekhawatiran atau kecurigaan dari berbagai pihak mengenai kemungkinan sesuatu negara mengusahakan untuk memiliki persenjataan nuklir kini terutama dikaitkan dengan adanya riset-riset di bidang nuklir, yang disertai dengan reaktor-reaktor nuklir, dan pemanfaatan tenaga nuklir untuk tujuan-tujuan damai, seperti pembangkit tenaga listrik, pertanian, dan penelitian-penelitian geologi. Karena itu proliferasi horisontal pada umumnya diperkirakan dapat terjadi melalui dua cara, yaitu melalui cara langsung dan tidak langsung. Selain itu, mungkin juga sesuatu negara dapat memiliki persenjataan nuklir melalui cara dengan memperolehnya dari pihak lain, suatu cara yang tidak dibicarakan dalam telaah ini.

Yang dimaksudkan dengan cara langsung ialah usaha-usaha yang dilakukan oleh sesuatu negara melalui penelitian-penelitian dan pengembangannya sendiri atau dengan bantuan pihak luar untuk membuat persenjataan nuklir baik dari kilang-kilang pemurnian uranium maupun reaktor-reaktor nuklir yang dimilikinya. Melalui kilang-kilang pemurnian, yang dilakukan adalah memperkaya uranium (alam) untuk dapat menghasilkan U^{235} dengan tingkat kemurnian 90% atau lebih sebagai bahan baku senjata nuklir, sebab uranium alam hanya mengandung U^{235} kurang dari 1%. Melalui reaktor-reaktor, yang dilakukan adalah menghasilkan plutonium (Pu) yang mempunyai isotop memadai, yaitu Pu-239, sebagai bahan baku persenjataan nuklir. Proses melalui jalan langsung ini sangat rumit dan membutuhkan biaya yang sangat

tinggi, baik dalam pengertian keuangan maupun pengetahuan dan rekayasanya.

Melalui cara tidak langsung, yang dianggap jauh lebih "murah," suatu negara dapat membuat persenjataan nuklir dengan memanfaatkan hasil sampingan dari reaktor-reaktor nuklir yang dimilikinya yang fungsi utamanya adalah untuk tujuan-tujuan damai. Pengoperasian reaktor-reaktor nuklir, misalnya untuk pembangkit tenaga listrik yang kini dimiliki oleh berbagai negara di dunia, dengan mempergunakan bahan bakar uranium akan menghasilkan plutonium sebagai hasil sampingan. Pada gilirannya plutonium ini dapat dimanfaatkan sebagai bahan bakar reaktor atau sebagai bahan baku senjata nuklir setelah melalui proses pengolahan lebih lanjut. Pada prinsipnya, makin besar reaktor yang dimiliki, makin besar pula bahan bakar yang dibutuhkan untuk menggerakkannya, dan semakin besar pula plutonium yang dihasilkan. Berdasarkan pertimbangan demikian inilah kemungkinan terjadinya proliferasi horisontal terjadi berhubung makin banyak negara, terutama sejak dasawarsa 1970-an, yang berusaha untuk memenuhi kebutuhan energinya melalui tenaga nuklir.

Proliferasi horisontal kini makin menjadi perhatian setelah sejak semula usaha-usaha untuk mencegahnya tidak menunjukkan hasil yang memadai. Kegagalan Amerika Serikat untuk memonopoli teknologi nuklir, baik melalui McMahon Act (1946) maupun Baruch Plan (1946), mendorongnya untuk mengajukan usul agar suatu badan internasional dibentuk untuk mengelola pengembangan dan pemanfaatan tenaga nuklir agar tidak disalahgunakan oleh negara-negara di dunia. Kemudian kegagalan "Rencana PBB" (1948) yang tidak jauh berbeda dari Baruch Plan terjadi pada tahun 1949 ketika Uni Soviet menunjukkan keberhasilannya dalam uji-coba ledakan nuklirnya. Dalam perkembangannya, proliferasi horisontal ini kemudian disusul oleh Inggris (1952), Prancis (1960) dan RRC (1964). Rencana-rencana seperti dikemukakan di atas pada pokoknya menunjukkan bahwa selain tenaga nuklir itu dapat dipergunakan sebagai alat penghancur yang dahsyat dalam hubungan antar negara, dan terutama pada masa itu aspek ini jauh lebih menonjol, tenaga nuklir juga dapat dieksploitasi untuk tujuan-tujuan damai. Dari sebab itu, setelah kegagalan diplomasinya untuk mencegah proliferasi horisontal, sejak tahun 1953 Pemerintah Amerika Serikat mengusahakan untuk "membelokkan" perhatian dunia dari pemanfaatan tenaga nuklir untuk kepentingan perang kepada pemanfaatan nuklir untuk tujuan-tujuan damai.

Di Amerika Serikat sendiri sejak semula sudah terdapat sekelompok orang yang berkepentingan untuk memanfaatkan tenaga nuklir bagi tujuan-tujuan damai secara komersial. Kalangan industri di Amerika Serikat melihat bahwa kemungkinan ini dapat memberikan keuntungan melalui ekspor reaktor-

reaktor nuklir di kemudian hari. Dalam pidatonya di muka Sidang Umum PBB akhir tahun 1953 Presiden Eisenhower mengajukan gagasan mengenai pemanfaatan nuklir dalam usulnya mengenai "Atoms for Peace." Menyadari bahwa rahasia nuklir tidak dapat dikuasai oleh satu negara saja dan karena adanya bahaya yang dahsyat dari persenjataan nuklir, Presiden Eisenhower mengajukan suatu program internasional untuk mengembangkan dan memanfaatkan nuklir bagi tujuan-tujuan damai. Berdasarkan usulan mengenai "Atoms for Peace" ini, yang menarik banyak negara di dunia, secara terorganisasi pengiriman bahan-bahan nuklir ke berbagai negara dimulai. Dengan sistem pengamanan yang disepakati kemudian, khususnya melalui mekanisme "safeguards" Badan Tenaga Atom Internasional (IAEA) yang dibentuk pada tahun 1957, diharapkan transfer material nuklir tersebut tidak akan disalahgunakan oleh negara penerima untuk maksud-maksud militer. Reaktor-reaktor nuklir untuk pembangkit listrik yang kemudian dijual ke berbagai negara, terutama ke negara-negara Dunia Ketiga, tidak lepas sama sekali kaitannya dengan kebijaksanaan Pemerintah Amerika Serikat berdasarkan usulan tersebut.

Persoalan yang banyak menyita perhatian dalam proliferasi nuklir horisontal dewasa ini terutama dikaitkan dengan masalah reaktor nuklir yang ada di, maupun yang akan dibeli oleh, berbagai negara yang tidak memiliki persenjataan nuklir hingga dewasa ini. Persoalan yang sering dikemukakan dalam kaitan ini adalah kekhawatiran mengenai kemungkinan negara-negara yang telah memiliki reaktor-reaktor nuklir (untuk maksud-maksud damai) itu juga melakukan kegiatan-kegiatan penelitian dan pengembangan persenjataan nuklir, dengan memanfaatkan plutonium yang dihasilkannya, misalnya, secara diam-diam. Kekhawatiran demikian ini berkaitan dengan adanya masalah teknis yang belum dapat diatasi dalam pemanfaatan tenaga nuklir untuk tujuan-tujuan damai itu, seperti misalnya untuk pembangkit tenaga listrik, tanpa juga menghasilkan bahan-bahan yang dapat dimanfaatkan untuk membuat senjata nuklir. Suatu negara yang memiliki reaktor nuklir, terutama reaktor yang besar, secara teoretis, cepat atau lambat, akan makin mempunyai kemampuan untuk membuat senjata nuklir. Dalam kaitan ini, salah satu unsur penting adalah kemauan politik dari negara yang bersangkutan apakah menghendaki atau tidak untuk memiliki persenjataan nuklir dalam sistem persenjataannya.

RANGSANGAN DAN KENDALA MENGUASAI SENJATA-SENJATA NUKLIR

Kemauan politik suatu negara sangat menentukan usaha-usaha untuk menguasai atau tidak menguasai persenjataan nuklir, oleh karena dalam

tatanan internasional hingga kini tidak terdapat suatu lembaga atau kekuatan pusat yang disepakati mempunyai kemampuan untuk memaksakan "aturan-aturan permainan" kepada setiap negara yang menjadi pelaku dalam pang-gung hubungan internasional. Karena tiadanya otoritas sentral itu maka ke-langsungan hidup sesuatu negara pada akhirnya akan ditentukan oleh upaya-upayanya sendiri. Salah satu upaya penting yang banyak ditempuh oleh ber-bagai negara di dunia adalah dengan memperkuat keamanan nasionalnya, yang di dalamnya kekuatan militer merupakan salah satu komponen yang pa-ling menonjol. Akan tetapi soalnya adalah usaha-usaha untuk memperkuat keamanan nasional melalui pembangunan militer tidak jarang dipandang secara berbeda oleh negara lain, terutama kalau di antara mereka telah terda-pat benih-benih perselisihan atau saling curiga, sehingga itu diartikan sebagai memperlemah keamanannya. Lagi pula fungsi persenjataan pada dasarnya ada dua macam, yaitu untuk tujuan ofensif dan maksud-maksud defensif. Dari sebab itu keputusan suatu negara untuk memiliki persenjataan nuklir tidak dapat dilepaskan juga dari konteks yang demikian itu, yang pada dasar-nya adalah pertimbangan-pertimbangan politik, ekonomi dan strategis.

Karena itu alasan-alasan yang merangsang suatu negara untuk memiliki senjata nuklir juga dapat berbeda-beda antara negara satu dengan lainnya. Satu atau perpaduan dari beberapa alasan berikut ini barangkali merupakan pendorong bagi sesuatu negara untuk memiliki persenjataan nuklir. Dari segi militer, terdapat sejumlah perangsang untuk memilih persenjataan nuklir sebagai salah satu komponen kekuatannya.

Pertama, keinginan untuk mencapai keunggulan militer terhadap musuh atau negara yang mungkin secara potensial akan menjadi musuhnya, seperti yang dilakukan oleh Amerika Serikat pada Perang Dunia II dalam mengha-dapi Jerman dan Jepang. *Kedua*, untuk membangun suatu kekuatan penang-kal, baik terhadap kekuatan nuklir lawan yang telah memiliki persenjataan nuklir terlebih dahulu, seperti Uni Soviet terhadap Amerika Serikat, serta Ing-gris dan Perancis terhadap Uni Soviet, maupun untuk menghadapi kekuatan konvensional yang lebih besar, seperti nuklir negara-negara Barat terhadap kekuatan konvensional Soviet atau kecurigaan terhadap Israel yang telah mempunyai persenjataan nuklir untuk menghadapi ancaman konvensional dari negara-negara tetangganya. *Ketiga*, keinginan untuk lebih mandiri se-hingga tidak terlalu menggantungkan diri pada perlindungan nuklir dari negara sekutunya atau sahabatnya, seperti yang dilakukan Inggris, Prancis, dan RRC, atau karena kekhawatiran mengenai kredibilitas perlindungan nuklir sekutunya, misalnya Korea Selatan, Jepang, Israel, dan Taiwan terhadap Amerika Serikat, dalam menghadapi ancaman militer lawan yang lebih kuat. Dan *keempat*, keinginan untuk dapat mengikuti perkembangan teknologi militer sehingga tidak terlalu tergantung pada negara-negara besar dan tetap

membuka kemungkinan untuk memiliki persenjataan nuklir sendiri, seperti India, Brasil, Argentina, dan Pakistan.

Dari segi politik-diplomatik, terdapat sejumlah pertimbangan yang dapat dikaitkan dengan usaha-usaha sesuatu negara untuk memiliki persenjataan nuklir. *Pertama*, keinginan itu mungkin dilandasi oleh pertimbangan untuk mendapatkan pengakuan dan prestise dari dunia internasional, dalam tatanan regional, maupun dari lingkungan di dalam negeri sendiri. Kemampuan membuat sendiri senjata nuklir merupakan suatu prestasi tersendiri, sekurang-kurangnya dari segi kemampuan teknologi negara bersangkutan, seperti yang ditunjukkan oleh negara-negara nuklir yang ada dan India. *Kedua*, keinginan untuk ikut serta berperanan lebih nyata dalam usaha-usaha kebijaksanaan keamanan internasional maupun regional dengan mempergunakan kemampuannya membuat senjata nuklir sebagai salah satu alat diplomasinya. Dan *ketiga*, bagi negara yang secara teknologis telah menunjukkan kemampuannya, baik karena kemajuan-kemajuan teoretis dan rekayasanya maupun karena bukti nyata melalui percobaan peledakannya, kemampuan itu dapat dipergunakan sebagai isyarat kepada lawan agar yang terakhir ini tidak memaksanya benar-benar melanjutkan pada pilihan untuk memiliki persenjataan nuklir. India, Israel, Korea Selatan dan Afrika Selatan, misalnya, bisa jadi menempuh politik demikian dalam berhubungan dengan negara-negara tetangganya.

Dari segi ekonomi, pilihan penggunaan tenaga nuklir untuk tujuan-tujuan damai, khususnya sebagai sumber tenaga listrik, dapat merangsang pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat dan lebih mantap di masa depan. Termasuk dalam penggunaan nuklir untuk tujuan damai ini adalah melakukan percobaan-percobaan ledakan nuklir yang dapat dimanfaatkan misalnya untuk membangun jalan-jalan dan bangunan-bangunan irigasi. Kalau ini yang terjadi, penguasaan senjata nuklir bisa benar-benar merupakan hasil sampingan dari pemanfaatan nuklir untuk tujuan damai itu. Tetapi mungkin juga terjadi bahwa suatu negara memang menghendaki adanya persenjataan nuklir dalam perangkat militernya karena semata-mata adanya pertimbangan ekonomis. Suatu negara barangkali menyadari bahwa biaya dan kendala ekonomi yang harus dipikulnya terlalu berat dan kehancuran yang akan ditimbulkan oleh penguasaan kekuatan konvensional modern juga sangat besar. Dengan anggapan bahwa persenjataan nuklir akan lebih mampu memberikan bobot penangkalan dan strategis yang lebih besar, pemilikan persenjataan nuklir menjadi alternatif yang lebih menarik daripada kekuatan konvensional modern yang sangat besar dan mahal biayanya. Jika program ini dikaitkan dengan adanya reaktor-reaktor nuklir untuk tujuan-tujuan damai, biaya untuk membuat persenjataan nuklir akan menjadi lebih murah lagi dan keuntungan politik-strategisnya akan menjadi lebih besar.

Akan tetapi pertimbangan-pertimbangan di atas tidak harus berarti secara otomatis proliferasi nuklir secara horisontal akan segera terjadi, terutama di antara negara-negara yang selama ini dikhawatirkan akan menjadi calon-calon pemilik persenjataan nuklir di masa depan. Terdapat sejumlah negara yang secara teknologis akan cepat dapat memproduksi senjata-senjata nuklir dalam waktu singkat, seperti Jepang, Jerman Barat, Swedia, Kanada, Italia, Afrika Selatan dan Argentina. Dan berbagai negara yang dalam waktu agak lebih panjang dapat membuatnya, seperti Australia, Belgia, Cekoslovakia, Spanyol, Jerman Timur dan Swiss. Tetapi tidak satu pun di antara mereka selama satu dasawarsa atau lebih terakhir ini yang terbukti membuat persenjataan nuklir. Dengan perkataan lain, meskipun terdapat sejumlah negara, baik yang telah menjadi pihak dalam "Persetujuan Non-proliferasi" (NPT) maupun yang tidak menjadi pihak, yang secara teknologis mampu membuat persenjataan nuklir, kekhawatiran terjadinya proliferasi horisontal lebih lanjut setelah RRC membuat senjata nuklir tidak menjadi kenyataan. Memang kini terdapat kecurigaan bahwa Israel, India dan Afrika Selatan mungkin telah memiliki persenjataan nuklir, tetapi dugaan demikian tampaknya masih memerlukan konfirmasi lebih lanjut.

Jika demikian halnya, maka terdapat sejumlah faktor yang menjadi kendala atau yang tidak memberikan rangsangan bagi sesuatu negara untuk membuat persenjataan nuklir, dalam arti mengembangkan dan menempatkan persenjataan nuklir dalam sistem pertahanan dan strateginya. Secara singkat, pertimbangan-pertimbangan yang menjadi penghambat itu meliputi: (1) pertimbangan keamanan dan militer sesuatu negara tidak mendesaknya/memajukannya; keterbatasan sumber-sumber yang dapat dikerahkan bisa jadi mengakibatkan jumlah dan kualitas senjata nuklir yang hendak dibuat tidak terlalu besar artinya secara militer/strategis; dan keputusan untuk memiliki persenjataan nuklir secara tergesa-gesa bisa jadi justru akan meningkatkan ketegangan di tingkat regional atau mengundang kecurigaan negara tetangganya makin besar, dengan akibat terjadinya perlombaan senjata dan kekacauan hubungan dengan berbagai pihak; (2) pertimbangan politik-diplomatik mungkin akan menguntungkan suatu negara jika ia meneruskan saja penelitian-penelitian dan pengembangan nuklir tanpa melanjutkannya pada pembuatan persenjataan nuklir, oleh karena kemampuan yang ditunjukkannya dalam bidang nuklir hingga batas-batas tertentu telah memberikannya keuntungan diplomatik-politik di arena internasional dan regional; (3) pertimbangan ekonomi, menyangkut antara lain kelangsungan pengadaan bahan-bahan baku nuklirnya yang dibutuhkan dari negara pemasok agar tidak terhenti karena begitu pentingnya peranan nuklir dalam kehidupan ekonominya; dan kemungkinan menghadapi kesulitan hebat untuk mendapatkan sumber-sumber pembiayaan luar negeri bagi kepentingan ekonominya kalau negara bersangkutan mengupayakan pengembangan persenjataan nuklir.

Ini semua menunjukkan bahwa dalam kondisi internasional dewasa ini terdapat sejumlah faktor yang dapat menjadi perangsang ataupun penghambat bagi terjadinya proliferasi horisontal. Sulit untuk mengatakan faktor mana yang lebih dominan dalam situasi internasional seperti sekarang ini oleh karena suatu kajian secara mendalam mengenai kondisi-kondisi internasional, baik dalam skala global maupun regional, diperlukan agar gambaran yang lebih jelas dapat dicapai. Dan bidang ini bukan menjadi jangkauan dari telaah ini. Kiranya cukup dinyatakan di sini bahwa persepsi dan penilaian masing-masing negara yang kini memiliki potensi nuklir, apakah dengan selubung untuk maksud-maksud damai dan menjadi pihak dalam NPT atau tidak, akan banyak menentukan terjadi atau tidaknya proliferasi horisontal.

IMPLIKASI GLOBAL DAN REGIONAL

Dalam membicarakan masalah proliferasi nuklir secara horisontal, perlu diingat bahwa proliferasi itu telah terjadi sejak dahulu, yaitu ketika Uni Soviet menyusul Amerika Serikat dan kemudian diikuti oleh beberapa negara berikutnya dalam penguasaan persenjataan nuklir. Dari sejarah pengembangan dan proliferasi persenjataan nuklir yang dialami hingga saat ini, belum pernah terjadi dalam perang modern persenjataan nuklir secara langsung dipergunakan. Atau dengan perkataan lain, sejak pemboman Hiroshima dan Nagasaki oleh Amerika Serikat, tidak terdapat bukti-bukti yang meyakinkan adanya satu pemilik persenjataan nuklir pun yang pernah mempergunakan persenjataan nuklirnya. Berdasarkan pengalaman demikian ini mungkin orang akan berkesimpulan bahwa apa yang tidak terjadi di masa lalu dalam bidang nuklir tampaknya juga tidak akan terjadi di masa depan; dan dunia nuklir di masa depan tidak akan bertabat menyimpang dari apa yang telah terjadi selama ini.

Lalu bagaimana keadaan dunia ini jika pada masa-masa yang akan datang terjadi penambahan jumlah negara yang melengkapi kekuatan pertahanan dan militernya dengan persenjataan nuklir? Dari satu segi, ada satu hal yang dapat diperhitungkan hingga kurun waktu yang agak panjang di masa depan yaitu sedikit sekali, kalau ada, negara di dunia ini yang secara potensial dan teknologis mampu mengejar tingkat perkembangan persenjataan yang telah dicapai oleh Amerika Serikat dan Uni Soviet dewasa ini. Ini berarti bahwa jika terjadi pertambahan jumlah negara bersenjata nuklir, motivasi utamanya bukan untuk menyamai atau menyaingi negara-negara adikuasa atau negara besar dalam bidang persenjataan nuklir ini. Terlebih lagi, persoalannya akan jauh dari itu jika yang masuk menjadi anggota baru dalam klub itu adalah negara (negara) Dunia Ketiga. Dalam perspektif demikian ini, negara nuklir baru itu bukanlah lawan bagi negara-negara pemegang nuklir yang ada de-

wasa ini, terutama mengingat jurang teknologi yang begitu besar dan potensi nuklir yang terbatas dari negara-negara Dunia Ketiga.

Di satu pihak, proliferasi nuklir horisontal mungkin akan menempatkan dunia dalam situasi yang berbahaya oleh karena makin banyak negara yang menguasai persenjataan nuklir, maka akan makin besar pula risiko terjadinya perang nuklir. Tetapi di lain pihak, sampai batas-batas tertentu proliferasi justru dianggap akan memperkuat stabilitas keamanan oleh karena pada dasarnya persenjataan nuklir terutama berfungsi sebagai alat untuk menangkal lawan. Dengan perkataan lain, terdapat keragu-raguan mengenai efek-efek positif maupun negatif dari proliferasi horisontal ini oleh karena adanya perbedaan persepsi dalam melihat masalah ini dalam konteks stabilitas keamanan internasional, khususnya dalam lingkup regional, seperti akan dibahas di bawah ini.

Pertama, terdapat anggapan bahwa suatu negara nuklir (baru) akan cenderung terdorong memulai suatu perang, konvensional maupun lainnya, terhadap lawan potensialnya dengan harapan akan memperoleh keuntungan-keuntungan politik dan strategis. Selain itu, semakin banyaknya negara yang memiliki persenjataan nuklir bisa mengakibatkan semakin besarnya bahaya terjadinya perang nuklir yang tidak sengaja (by accident) oleh karena berbagai alasan. Kecenderungan-kecenderungan ini semua terutama kuat di antara negara-negara yang telah mempunyai benih-benih perselisihan baik karena alasan historis, politik, maupun geostrategis.

Tetapi anggapan itu tidak mesti betul seluruhnya sebab keputusan sesuatu negara untuk berperang didasarkan oleh pertimbangan-pertimbangan yang kompleks. Negara pada umumnya tidak cenderung untuk berspekulasi dengan risiko dahsyat hanya sekedar untuk mencapai keuntungan marginal atau yang lebih kecil. Pertimbangan ini akan semakin kuat jika menyangkut negara-negara yang memiliki persenjataan nuklir, karena perang di antara mereka akan cenderung ke arah eskalasi ke penggunaan persenjataan yang lebih besar dari pihak yang terpojok guna menghindari kerugian-kerugian lebih lanjut. Tingkat pengorbanan dan harga yang harus dibayar mempengaruhi tindakan sesuatu negara: kalau korban dan harga yang harus dibayarnya rendah, mereka mungkin akan bertindak dengan kurang hati-hati. Sebaliknya kalau korban dan harga itu sangat tinggi, mereka akan bertindak dengan sangat berhati-hati sekalipun dalam keadaan krisis. Krisis Kuba tahun 1962 menunjukkan kehati-hatian kedua negara adikuasa dalam masalah ini; demikian pula dalam krisis Suez tahun 1956.

Selain itu, dalam perang konvensional mungkin pendudukan wilayah dapat berarti jaminan keamanan lebih besar bagi sesuatu negara. Tetapi pemi-

likan senjata nuklir akan lebih dapat memberikan kekuatan penangkal yang mendorong sesuatu negara untuk tidak perlu melakukan perang dalam mencapai tingkat keamanannya. Lagi pula dalam perang pada umumnya pihak yang diserang mempunyai kemauan yang lebih besar untuk mempertahankan wilayahnya terhadap agresi dan pendudukan. Hal ini tentunya disadari oleh sesuatu pihak yang melakukan "agresi" sehingga ia telah mempunyai gambaran yang jelas mengenai akhir peperangan jika ia memulainya. Dalam konflik konvensional orang mungkin tidak tahu pasti apakah dia akan menang atau kalah, akan tetapi dalam konflik yang bisa melibatkan persenjataan nuklir orang lebih dihadapkan pada ketidakpastian mengenai kelangsungan hidupnya sendiri. Pertimbangan demikian akan membuat tingkah laku militernya jauh lebih hati-hati.

Kedua, khususnya terhadap negara-negara Dunia Ketiga, terdapat kekhawatiran mengenai stabilitas regional akibat proliferasi nuklir itu. Kekhawatiran ini bersumber pada beberapa faktor yang terdapat di tingkat regional, yang menyangkut hubungan-hubungan politik dan strategis negara-negara dalam kawasan bersangkutan dan masalah-masalah stabilitas domestik dari masing-masing negara. Di berbagai bagian dunia tidak jarang terdapat pemimpin-pemimpin politik dan militer yang ambisius, revolusioner, otoriter, radikal, "gegabah," dan tidak populer baik di tingkat regional maupun di dalam negeri sendiri, yang dapat memperuncing konflik-konflik regional. Para pemimpin yang demikian ini jika terlibat dalam konflik regional yang tajam dikhawatirkan tidak dapat mengendalikan diri untuk tidak mempergunakan persenjataan nuklirnya terhadap negara lain, terutama karena jenis pemimpin dengan karakter yang demikian itu dipandang "tidak rasional" dan tidak bertanggung jawab. Dari sebab itu mereka ini lebih dicurigai sebagai pembawa bencana daripada sebagai pemimpin yang secara saksama memperhitungkan keselamatan negara dan rakyatnya sendiri.

Akan tetapi kecemasan semacam itu, yang umumnya terdapat di kalangan negara-negara "maju," oleh sementara pihak, khususnya mereka yang datang dari Dunia Ketiga, dipandang sebagai cerminan dari sikap kesombongan dan rasa superioritas rasial terhadap negara-negara Dunia Ketiga pada umumnya. Padahal dalam kenyataannya, meskipun pemimpin-pemimpin tersebut mungkin revolusioner, ambisius, otoriter, radikal, dan tidak populer, dalam hal-hal yang fundamental mereka juga bisa bersikap rasional dan bertanggung jawab. Ketika RRC masih dianggap sebagai negara yang revolusioner dan tidak rasional, khususnya pada masa Revolusi Kebudayaan dan pada waktu terlibat konflik terbuka dengan Uni Soviet menjelang akhir dasawarsa 1960-an, ia tidak mempergunakan persenjataan nuklirnya terhadap Uni Soviet. Dalam hal ini RRC "rasional" mungkin karena belum mampu, atau takut akan balasan yang lebih dahsyat.

Yang lebih menonjol lagi adalah tindakan Khadafi dari Libia dalam konflik di Timur Tengah yang hingga kini dianggap sebagai pemimpin yang paling "gila" di dunia. Pada waktu Libanon diduduki Israel dan PLO diporakporandakan Israel, ia tidak memerintahkan tentara Libia dan pesawat-pesawat tempurnya menyerang Israel. Jika Libia dan Israel sama-sama memiliki persenjataan nuklir, apakah Khadafi akan bertindak lain menghadapi keadaan serupa demi "kegilaannya" belaka? Kalau pada tingkat konvensional saja ia ternyata tidak gegabah untuk menggunakan kekerasan ia mungkin sekali akan lebih berhati-hati dan rasional dalam persenjataan nuklir, antara lain karena bencana yang dahsyat dalam kaitan ini. Jadi alasan kekhawatiran di atas dipandang kurang mempunyai dasar-dasar yang kuat untuk menyatakan bahwa proliferasi nuklir di antara negara-negara Dunia Ketiga akan jauh berbahaya bagi stabilitas dan keamanan internasional.

Selain itu, terdapat suatu anggapan bahwa adanya masalah-masalah dan konflik-konflik domestik akan menimbulkan komplikasi-komplikasi dalam pengendalian dan pengawasan terhadap persenjataan nuklir yang mungkin berakibat terjadinya pengelolaan secara tidak bertanggung jawab atas persenjataan tersebut. Persoalan ini terutama dihubungkan dengan pudarnya supremasi kekuasaan sipil atas militer, sehingga makin menonjolnya peran politik kelompok militer akan cenderung lebih merangsang terjadinya konflik antarnegara sehingga persenjataan nuklir akan lebih cepat dipergunakan oleh penguasa militer dalam upayanya menyelesaikan persoalan yang dihadapi. Atau bisa juga terjadi karena perbedaan-perbedaan pendapat di antara golongan sipil dan golongan militer pada suatu negara, persenjataan nuklir yang dimilikinya akan lebih mudah jatuh ke tangan pihak-pihak yang kurang bertanggung jawab, seperti gerakan-gerakan politik sub-nasional atau bahkan kaum teroris, sehingga bencana nuklir akan lebih mudah terjadi. Ini merupakan bahaya lain yang bisa muncul sebagai akibat proliferasi yang ditakutkan terutama oleh berbagai kalangan di negara-negara maju.

Pengalaman sejarah ternyata tidak selalu membenarkan anggapan demikian itu, bahkan dalam tingkat persenjataan konvensional. Ketika Indonesia menghadapi masalah-masalah yang besar di dalam negeri, pemerintahannya didominasi oleh orang-orang sipil; dan di bawah pemerintahan demikian inilah konfrontasi dengan Malaysia dan negara-negara lain terjadi. Sebaliknya Marsekal Tito membawa Yugoslavia bekerjasama dengan berbagai negara baik dalam kelompok negara-negara Barat maupun negara-negara sosialis. Jenderal Ne Win yang memimpin Birma tidak membawa negaranya berselisih secara tajam dengan para tetangganya tetapi justru membawa negeri itu ke dalam politik isolasionis.

Karena itu, persoalan memulai konflik atau perang bukanlah semata-mata urusan dari suatu pemerintah apakah itu yang didominasi oleh kelompok sipil

atau militer. Demikian pula usaha-usaha untuk menghindari dan menghentikan konflik antarnegara, seperti peristiwa-peristiwa di berbagai bagian dunia membuktikannya. Intinya adalah bahwa baik sipil maupun militer, mereka pasti menyadari kedahsyatan suatu konflik nuklir tetapi tidak dapat memastikan apakah mereka dapat mengendalikan konflik dan perang jika ia memulainya sehingga kelangsungan rezimnya sendiri dapat terancam. Karena itu justru ada keyakinan jika mereka memiliki persenjataan nuklir mereka akan harus belajar hidup dalam "dunia nuklir" di mana mereka merupakan bagian. Pertimbangan-pertimbangan yang jauh lebih saksama dalam kebijaksanaan mereka akan membuatnya semakin terbiasa dengan masalah-masalah yang berkaitan dengan sistem-sistem pengawasan, komando, dan komunikasi dalam bidang ini, dan karena itu berusaha untuk selalu meningkatkan cara-cara dan prosedur-prosedur pengamanannya, dan sebagainya. Menurut pertimbangan-pertimbangan ini, proliferasi mungkin justru lebih mendorong terselenggaranya suatu kawasan yang lebih aman dan stabil.

Ketiga, di satu pihak terdapat anggapan bahwa persenjataan nuklir mempunyai kegunaan untuk menghadapi konflik-konflik regional, jika hanya satu negara saja memiliki persenjataan nuklir di kawasan bersangkutan, guna menggantikan peran persenjataan konvensional yang dianggap tidak efektif. Negara yang terlibat dalam konflik regional yang mendalam itu, dan kemudian memiliki persenjataan nuklir, akan tergoda untuk mempergunakan persenjataannya guna mengakhiri konfliknya untuk selamanya. Jika Israel memiliki persenjataan nuklir, maka ia akan mempergunakannya terhadap musuh-musuh di sekelilingnya untuk mengakhiri ancaman yang dihadapinya. Tetapi karena bencana nuklir akan terjadi terhadap lawan, mungkin sekutu lawan yang bersenjata nuklir akan membelanya, sehingga kemungkinan untuk eskalasi tidak tertutup.

Di lain pihak, terdapat anggapan bahwa ancaman penggunaan persenjataan nuklir dalam situasi demikian itu justru untuk menangkal lawan yang memiliki persenjataan konvensional cukup besar dan selalu menjadi sumber ancaman keamanannya. Pertimbangan-pertimbangan dalam strategi militer pada dasarnya adalah rumit, dan hal itu akan lebih rumit lagi kalau faktor nuklir terlibat di dalamnya. Menyadari bahwa lawan mempunyai persenjataan nuklir sedangkan dirinya sendiri tidak, sesuatu pihak akan tidak secara sembarangan menyudutkan lawan melalui suatu invasi konvensional mengingat pilihan yang dapat diambil oleh lawan itu pada akhirnya adalah mempergunakan persenjataan nuklirnya. Kalau ini terjadi, kehancuranlah yang diterimanya sebagai akibat dari inisiatifnya untuk memojokkan lawan melalui konflik konvensional, suatu keadaan yang tidak terlalu mudah untuk diabaikan oleh setiap pemimpin. Dalam situasi seperti itu pada akhirnya yang terjadi adalah mekanisme deterrence/penangkalan berjalan, dan negara yang memiliki

persenjataan nuklir itu merasa lebih aman tanpa mempergunakan senjatanya dalam suatu peperangan, walaupun terdapat risiko negara lainnya akan mengembangkan persenjataan nuklirnya sendiri atau beraliansi dengan kekuatan nuklir.

Uraian di atas hanya menunjukkan bahwa dalam masalah proliferasi horizontal dan akibat-akibatnya terhadap stabilitas dan keamanan global dan regional tidak dapat dinyatakan dalam pernyataan hitam-putih. Oleh karena persoalannya tidak dapat dilihat secara hitam-putih, maka pemilikan persenjataan nuklir oleh sebanyak mungkin negara di dunia barangkali bukan merupakan alternatif terbaik untuk menjamin stabilitas dan keamanan internasional.

Tetapi jika di masa depan terjadi pertambahan jumlah negara, mungkin hanya beberapa saja, yang memiliki persenjataan nuklir, situasi internasional barangkali justru dapat lebih stabil. Namun ini juga berarti bahwa kemungkinan pecahnya perang nuklir, bagaimanapun jauhnya hal itu, secara absolut tidak dapat ditiadakan, sebab secara sebagian hal ini banyak ditentukan oleh tingkah laku negara dan para pemimpinnya yang dapat berubah-ubah dari waktu ke waktu.

PENUTUP

Dalam sejarah perkembangan persenjataan nuklir selama empat dasawarsa ini, secara jelas lima negara besar melengkapi sistem pertahanan dan militernya dengan persenjataan nuklir, yaitu Amerika Serikat, Uni Soviet, Inggris, Prancis dan RRC. Di samping itu, India telah menunjukkan kemampuannya untuk membuat persenjataan nuklir, dan jika ia menghendaki dalam waktu yang relatif agak singkat dapat memiliki sejumlah persenjataan nuklir.

Akan tetapi hingga sekarang India masih tetap bersikap tidak mengembangkan persenjataan kendati teknologinya telah mencapai tingkat itu; namun India juga tidak mau terikat pada Persetujuan Non-Proliferasi. Selain India, Israel dan Afrika Selatan hingga batas-batas tertentu dicurigai telah memiliki atau secara teknologis telah dapat membuat persenjataan nuklir dalam jangka waktu yang relatif singkat.

Negara-negara maju juga sudah banyak yang secara teknologis mampu dalam waktu cepat membuat persenjataan nuklir dan sistem-sistem pendukungnya baik di darat, udara maupun laut. Sedangkan sejumlah negara lainnya terutama di kalangan negara-negara Dunia Ketiga juga telah sampai atau telah mendekati pada kemampuan teknologis untuk membuat persenjataan nuklir.

Akan tetapi jika perkembangan proliferasi horisontal ini diamati secara saksama, proliferasi yang "cepat" terjadi selama dua dasawarsa pertama sejak Perang Dunia II. Dalam kurun waktu itu lima negara secara resmi menjadi anggota kelompok negara-negara nuklir. Sedangkan dalam kurun waktu dua dasawarsa berikutnya, tidak satu pun negara, kendati teknologi untuk membuatnya telah dimiliki, yang secara resmi menjadi anggota baru dalam kelompok nuklir tersebut. Keadaan dua dasawarsa terakhir ini menunjukkan bahwa dalam urusan memiliki persenjataan nuklir terdapat pertimbangan-pertimbangan kompleks yang tidak semata-mata ditentukan oleh tingkat teknologi dan pembiayaan, tetapi juga oleh pertimbangan-pertimbangan militer, politik-diplomatik, dan ekonomi yang dihadapi oleh negara-negara pada umumnya. Keadaan dua dasawarsa terakhir ini perlu dikemukakan oleh karena kekhawatiran yang "berlebihan" mengenai cepatnya proliferasi pada akhir dasawarsa 1960-an dan 1970-an tidak terbukti.

Dari sebab itu hikmah yang dapat ditarik sebagai pelajaran dalam bidang proliferasi horisontal ini ialah, keputusan suatu negara untuk memiliki persenjataan nuklir terutama didasari oleh kebutuhan-kebutuhan yang sangat mendesak baik dari segi militer, politik-diplomatik, maupun menurut pertimbangan-pertimbangan ekonomi. Jika di masa depan jumlah negara pemilik persenjataan nuklir terbukti bertambah, keadaan seperti ini seharusnya dilihat sebagai suatu akibat dari proses yang terjadi dalam hubungan internasional sendiri. Mungkin dunia akan menghadapi kompleksitas permasalahan yang lebih rumit lagi bila keadaan itu tiba, akan tetapi ia tidak akan dapat melarikan diri dari kenyataan seperti itu. Konsekuensinya adalah dunia umat manusia harus belajar untuk hidup di dalam situasi di mana kemungkinan beberapa negara akan melengkapi diri dengan persenjataan nuklir. Untuk keadaan seperti itu barangkali yang paling dibutuhkan adalah mencari cara dan jalan atau pemecahan persoalan-persoalan yang dihadapi di luar penggunaan persenjataan nuklir.

Sudah barang tentu proliferasi secara cepat dan "liar," akan berbahaya bagi stabilitas dan keamanan internasional, sebab kemungkinan tidak lagi dapat dilihat apa yang menjadi alasan kejadian semacam itu, sehingga salah pengertian dan insiden mudah terjadi. Tetapi pengalaman dua dasawarsa terakhir ini memberi pertanda bahwa situasi seperti itu tidak mudah terjadi. Ketakutan yang berlebihan mengenai kemungkinan "kecelakaan" nuklir bila terjadi proliferasi harus dilihat dengan penuh kehati-hatian. Tingkah laku negara, apakah itu negara maju ataupun negara-negara sedang berkembang pada umumnya akan menjadi jauh berhati-hati apabila ia berurusan dengan sesuatu yang dianggapnya dahsyat. Masalah keamanan nasional yang melibatkan persenjataan nuklir dapat dipastikan berada dalam kategori ini, dan setiap negara yang berusaha untuk menjamin keamanan maksimumnya,

termasuk kalau ia memilih persenjataan nuklir untuk itu, akan memahami keadaan dan kompleksitasnya. Walaupun demikian harus diakui bahwa hingga kini tidak ada suatu mekanisme yang secara absolut telah mampu meniadakan kemungkinan pecahnya perang nuklir.

Dalam kaitan ini semua, tentu harus diperhatikan pula bahwa tidak semua negara di dunia mempunyai cadangan uranium maupun plutonium di dalam negeri sendiri yang mencukupi untuk kebutuhan-kebutuhan pengembangan persenjataan nuklir. Padahal uranium dan plutonium dewasa ini dianggap sebagai bahan utama bagi pengembangan persenjataan nuklir, meskipun penelitian-penelitian di negara-negara yang telah sangat maju dalam bidang ini menyimpulkan juga bahwa sejumlah bahan-bahan lain dapat dikembangkan untuk membuat persenjataan nuklir.

Tetapi kemajuan teknologi negara-negara di dunia, dan negara-negara Dunia Ketiga khususnya, masih akan tetap jauh tertinggal dalam bidang ini jika tidak terjadi loncatan-loncatan teknologis. Tiadanya cadangan uranium yang memadai dan sulitnya teknologi dan pengetahuan yang dibutuhkan untuk membuat senjata nuklir serta adanya sejumlah mekanisme untuk mengamankan pengadaan dan pengalihan bahan-bahan nuklir dari satu negara ke negara lain, merupakan perintang lainnya bagi terjadinya proliferasi nuklir yang tidak terkendali. Suatu negara yang tergantung pengadaan uranium dan plutoniumnya dari luar akan bertindak hati-hati supaya kebutuhannya akan bahan-bahan itu tidak terhenti dan justru merugikan kepentingannya yang lebih besar, misalnya dalam hal kelangsungan pengadaan sumber energinya.

REFERENSI

- Barnaby, Frank C., "How States Can 'Go Nuclear'," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (March 1977), pp. 29-43. Untuk selanjutnya, jurnal ini disebut sebagai *The Annals*.
- Epstein, William, *The Last Chance: Nuclear Proliferation and Arms Control* (New York: Free Press, 1976).
- Idem, "Why States Go -- and Don't Go -- Nuclear," *The Annals* (March 1977), pp. 16-28.
- Gompert, David C., Michael Mandelbaum, Richard Garwin, and John H. Burton, *Nuclear Weapons and World Politics: Alternatives for the Future* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1977).

- Greenwood, Ted, Harold A. Feiveson, Theodore B. Taylor, *Nuclear Proliferation: Motivations, Capabilities, and Strategies for Control* (New York: McGraw-Hill Book Company untuk Council on Foreign Relations, 1980).
- Imai, Ryukichi, and Henry S. Rowen, *Nuclear Energy and Nuclear Proliferation: Japanese and American Views* (Boulder, Colorado: Westview Press, Inc., 1980).
- Kapur, Ashok, "Nth Powers of the Future," *The Annals* (March 1977), pp. 84-95.
- Idem, "The Nuclear Spread: A Third World View," *The Third World Quarterly* (January 1980), pp. 59-75.
- Kreiger, David, "What Happens If ...? Terrorists, Revolutionaries, and Nuclear Weapons," *The Annals* (March 1977), pp. 44-57.
- Lefever, Ernest W., *Nuclear Arms in the Third World: U.S. Policy Dilemma* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1979).
- Maddox, John, "Prospects for Nuclear Proliferation," *Adelphi Papers No. 113* (Spring 1975).
- Spector, Leonard S., *Nuclear Proliferation Today* (New York: The Carnegie Endowment for International Peace, 1984).
- Stockholm International Peace Research Institute, *Nuclear Proliferation Problems* (Stockholm: SIPRI, 1974).
- Subrahmanyam, K., (Ed.), *Nuclear Proliferation and International Security* (New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 1985).
- Waltz, Kenneth N., "The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better," *Adelphi Papers No. 171* (Autumn 1981).
- Weltman, John J., "Nuclear Devolution and World Order," *World Politics* (January 1980), pp. 169-193.

ANALISA

1978—1985

Nomor-nomor tahun 1978 s/d 1983 @ Rp 500,00

- 1/1978: PERSPEKTIF 1978*
- 2/1978: VIETNAM-KAMBDJA, SELAT MALAKA DAN MASALAH RASIAL*
- 3/1978: PANCASILA ARTI DAN PENERAPANNYA*
- 4/1978: DINAMIKA HUBUNGAN INTERNASIDNAL*
- 5/1978: KEBUDAYAAN DAN PENDIDIKAN
- 6/1978: STRATEGI GLDBAL DAN ASIA TENGGARA
- 7/1978: BEBERAPA SEGI PEMBANGUNAN NASIDNAL
- 8/1978: BERBAGAI MASALAH DALAM NEGERI
- 9/1978: NEGARA-NEGARA ASEAN
- 10/1978: SUMPAH PEMUDA DAN PERSATUAN INDONESIA
- 11/1978: PERSAINGAN TIMUR-BARAT
- 12/1978: PEMBINAAN GENERASI MUDA*

- 1/1978: PEREBUTAN PENGARUH GLDBAL
- 2/1979: BEBERAPA MASALAH PEMBANGUNAN*
- 3/1978: TIMUR TENGAH DALAM SORDTAN
- 4/1978: PERATAAN PENDAPATAN
- 5/1978: FOKUS ATAS AFRIKA
- 6/1979: PERJUANGAN DUNIA BARU
- 7/1978: PERANG MELAWAN KEMISKINAN*
- 8/1979: ASIA TENGGARA BERGLAK
- 9/1979: STRATEGI PEMBANGUNAN DINJAU KEMBALI
- 10/1979: MENANJAKNYA DAN PROSPEK KAWASAN PASIFIK
- 11/1979: MENUJU PEMBAHARUAN PENDIDIKAN NASIDNAL
- 12/1979: AKTUALITAS INTERNASIONAL

- 1/1980: BERBAGAI MASALAH EKONOMI INTERNASIDNAL
- 2/1980: PEDESAAN FDKUS PEMBANGUNAN*
- 3/1980: KAWASAN TELUK ARAB-PARSI DALAM PEREBUTAN
- 4/1980: MENGAMANKAN SUPLAJ ENERGI
- 5/1980: KAWASAN SAMUDRA HINDIA FOKUS KETEGANGAN
- 6/1980: BERBAGAI MASALAH DALAM NEGERI
- 7/1980: JEPANG DALAM DUNIA YANG BERUBAH
- 8/1980: PERJUANGAN KEADILAN SOSIAL
- 9/1980: ASIA TENGGARA DALAM SORDTAN
- 10/1980: PENDIDIKAN DAN MASYARAKAT
- 11/1980: PERKEMBANGAN DI AFRIKA
- 12/1980: WANITA, HAKIKAT DAN PANGGILANNYA

- 1/1981: BERBAGAI MASALAH NASIDNAL*
- 2/1981: AKTUALITAS INTERNASIDNAL
- 3/1981: PEMBANGUNAN PEDESAAN*
- 4/1981: RRC, CALDN RAKSASA OUNIA*
- 5/1981: DRIENTASI PEMBANGUNAN NASIONAL*
- 6/1981: TIMUR TENGAH PUSARAN STRATEGIS
- 7/1981: SEGI-SEGI PEMBANGUNAN EKDNMI
- 8/1981: PERKEMBANGAN DI ASIA TENGGARA
- 9/1981: MENUJU MASYARAKAT ADIL DAN MAKMUR
- 10/1981: ASIA-PASIFIK DASAWARSA 1980-AN
- 11/1981: PENDIDIKAN DAN KOMUNIKASI
- 12/1981: PERTARUNGAN TIMUR-BARAT

- 1/1982: PERSPEKTIF EKDNMI*
- 2/1982: FDKUS ASIA TENGGARA
- 3/1982: DEMOKRASI SDSIAL
- 4/1982: AKTUALITAS INTERNASIDNAL
- 5/1982: INDUSTRIALISASI DAN PEMBANGUNAN NASIDNAL
- 6/1982: HUBUNGAN UTARA SELATAN*

- 7/1982: PEMERATAAN KESEJAHTERAAN
- 8/1982: PERSPEKTIF ASIA-PASIFIK
- 9/1982: MASALAH-MASALAH PEMBANGUNAN*
- 10/1982: PEREBUTAN PENGARUH GLDBAL
- 11/1982: GARIS-GARIS BESAR PEMBANGUNAN PEDESAAN
- 12/1982: FDKUS KAWASAN SAMUDRA HINDIA
- 1/1983: SDSIALISASI
- 2/1983: AKTUALITAS INTERNASIDNAL
- 3/1983: PEMBANGUNAN PDITIK
- 4/1983: DINAMIKA ASIA-PASIFIK
- 5/1983: BUNGA RAMPAI PEMBANGUNAN
- 8/1983: PERKEMBANGAN DI ASIA SELATAN DAN BARAT
- 7/1983: MENGGALAKKAN PARTISIPASI EKDNMI
- 8/1983: ASIA TENGGARA DAN DUNIA*
- 9/1983: DINAMIKA INTERNASIONAL
- 10/1983: KEMANUSIAAN YANG ADIL DAN BERADAP
- 11/1983: MENUJU STRATEGI ENERGI
- 12/1983: UNI SOVIET DAN RRC

Nomor-nomor Tahun 1984 dan seterusnya @ Rp 750,00

- 1/1984: MELAKSANAKAN PANCASILA
- 2/1984: KERJASAMA EKONOMI PASIFIK
- 3/1984: PERSPEKTIF PELITA IV
- 4/1984: MASALAH KAMPUCHEA DAN INDONESIA-VIETNAM
- 5/1984: PENDIDIKAN DAN BEBERAPA TANTANGANNYA
- 8/1984: JEPANG DALAM MASA TRANSISI
- 7/1984: DAMPAK HUBUNGAN TIMUR-BARAT DI BEBERAPA KAWASAN
- 8/1984: MEMBANGUN DEMOKRASI
- 9/1984: PEMBAURAN DAN TANTANGANNYA
- 10/1984: MEMBANGUN PEDESAAN
- 11/1984: NASIDNALISME DAN PEMBENTUKAN BANGSA
- 12/1984: INDONESIA MEMPERLUAS CAKRAWALA
- 1/1985: MASALAH EKDNMI YANG RUMIT & PEMECAHANNYA
- 2/1985: PERKEMBANGAN DEMOKRASI & POLITIK INDONESIA
- 3/1985: MENGGALAKKAN KEGIATAN EKDNMI
- 4/1985: ASIA-AFRIKA DAN PERKEMBANGAN KAWASAN
- 5/1985: PENDIDIKAN DAN KEHIDUPAN MASYARAKAT
- 6/1985: PENGALAKAN EKSPOR DAN MUNCULNYA KELAS MENENGAH
- 7/1985: MASALAH PEMBANGUNAN DAN KEPENDUDUKAN
- 8/1985: EMPAT PULUH TAHUN INDONESIA MERDEKA: POLITIK LUAR NEGERI
- 9/1985: EMPAT PULUH TAHUN INDONESIA MERDEKA: IDEOLOGI, POLITIK DAN EKDNMI
- 10/1985: KELUAR DARI KEMELUT EKDNMI
- 11/1985: MEMPERKOKOH PERSATUAN DAN KESATUAN
- 12/1985: MEMAHAMI PERMASALAHAN ENERGI

ANALISA 1979 Rp 9.000,00 ANALISA 1982 Rp 9.000,00
ANALISA 1980 Rp 9.000,00 ANALISA 1983 Rp 9.000,00
ANALISA 1981 Rp 9.000,00 ANALISA 1984 Rp 11.000,00
ANALISA 1985 Rp 11.000,00

Pesanan per pos tambah ongkos kirim $\pm 15\%$ (minimal Rp 200,00) ke Biro Publikasi CSIS.